



UiT Norges arktiske universitet

[Juridisk Fakultet]

[Bruk av kommunale planverktøy]

[Benjamin Arvola Notkevich]

Masteroppgave i [Rettsvitenskap]...[JUR-3902]...[2. juni 2020]

Innholdsfortegnelse

1	Tema, problemstilling og avgrensning	1
2	Hvilke hensyn er relevante i planprosessen?.....	1
3	Hvordan er det kommunale plansystemet bygd opp?	2
3.1	Kommuneplanen.....	2
3.1.1	Kommuneplanens samfunnsdel.....	3
3.1.2	Kommuneplanens arealdel	3
3.1.3	Kommunedelplan	5
3.2	Reguleringsplaner	6
3.2.1	Detaljregulering.....	7
3.2.2	Områderegulering.....	11
4	Gjennomføring av planen.....	13
4.1	Innløsning	13
4.2	Ekspropriasjon	14
4.3	Opparbeidelsesplikt	15
4.4	Refusjon.....	18
4.5	Urbant jordskifte.....	20
4.6	Dispensasjon	21
4.7	Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler	23
4.7.1	Rekkefølgekrav	23
4.7.2	Utbyggingsavtaler	26
5	Hvordan kan man bruke de kommunale planverktøyene for å ivareta relevante hensyn i planprosessen?.....	29
5.1	Når er det mer hensiktsmessig med en kommunedelplan enn en områderegulering?	30
5.2	Når er det mer hensiktsmessig med en områderegulering enn en detaljregulering?.	35

6	Hvordan kan man bruke de kommunale planverktøyene for å sikre gjennomføring av planen?	37
6.1	Hvilke problemer vil typisk oppstå ved gjennomføringen av planen?	37
6.2	Utforming av planen	40
6.3	Nærmere om bruk av refusjon	44
6.4	Nærmere om bruk av urbant jordskifte.....	46
6.5	Nærmere om bruk av utbyggingsavtaler	47
7	Hva er en hensiktsmessig bruk av de kommunale planverktøyene?	49
	Referanseliste	51

1 Tema, problemstilling og avgrensning

Oppgavens tema og problemstilling er hva er en hensiktsmessig bruk av de kommunale planverktøyene for å ivareta relevante hensyn i planprosessen og for å sikre at planen blir gjennomført.

Oppgaven befinner seg på plan- og bygningsrettens område.

Spørsmålene som blir behandlet vil begrense seg til den kommunale planleggingen. Spørsmål knyttet til statlig og regional planlegging vil derfor ikke bli behandlet.

Oppgaven kartlegger det juridiske landskapet, og forsøker å vise hvilke verktøy plan- og bygningsloven gir for å ivareta relevante hensyn i planprosessen, og for å sikre at planen blir gjennomført.

Oppgaven vil følge bruken av verktøyene i plan- og bygningsloven fra vugge til grav. Det inkluderer kommuneplanen, kommunedelplaner, områderegulering, detaljregulering, byggesaksdelen, utbyggingsavtaler, ekspropriasjon, innløsning, konsekvensutredning, opparbeidelsesplikt, refusjon, urbant jordskifte og dispensasjon. Oppgaven vil redegjøre for den relevante retten på disse områdene, før den forsøker å vise hvordan en god, praktisk bruk av de rettslige virkemidlene kan se ut. Redegjørelsen er avgrenset til de juridiske spørsmål som er relevante for en hensiktsmessig planprosess, og for at planen skal kunne gjennomføres.

2 Hvilke hensyn er relevante i planprosessen?

Oppgaven spør om hvordan man best bruker de kommunale planverktøyene for å ivareta relevante hensyn i planprosessen. Det er derfor nødvendig å starte med å avgrense hva som er «relevante hensyn».

I praksis vil flere hensyn være relevante, og det vil variere fra sak til sak i hvilken grad de gjør seg gjeldende. Relevante hensyn følger i første rekke av plan- og bygningsloven § 1. Blant de relevante hensynene er hensynet til barn og unges oppvekstsvilkår, og at konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Hensynene i § 1 vil i varierende grad gjøre seg gjeldende i det konkrete prosjektet.

Videre følger flere relevante hensyn av § 3-1, blant annet folkehelse og klimahensyn. Planleggingen skal legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning etter § 3-3.

Kommunen selv vil dra opp hvilke hensyn den mener er viktige i kommuneplanen. I kommuneplanen skal kommunen følge opp nasjonale og regionale retningslinjer, som på denne måten vil gjøre seg gjeldende, jf. §§ 11-1 andre ledd, 10-1 andre ledd og 3-5.

Hensynene slår inn med ulik virkning i hver enkelt sak. I plan- og bygningsloven er disse hensynene gjennomgående omtalt som «miljø og samfunn», se §§ 11-13 andre ledd, 12-1 tredje ledd og 12-9 første ledd. Relevante hensyn derfor bli avgrenset til hensynet til miljø og samfunn.

Det vil altså være viktig å ivareta hensynet til miljø og samfunn i det konkrete prosjektet. Disse hensynene skal alltid balanseres mot at planen skal bygge på økonomiske og ressursmessige forutsetninger, og ikke være mer omfattende enn nødvendig, jf. § 3-1 tredje ledd.

3 Hvordan er det kommunale plansystemet bygd opp?

3.1 Kommuneplanen

Det kommunale plansystemet følger av plan- og bygningsloven. Oppbygningen er hierarkisk. Øverst i hierarkiet troner kommuneplanen, etter plan- og bygningsloven § 11-1.

Kommuneplanen er en strategisk oversiktsplan for kommunen¹. Den skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen, jf. § 11-1 andre ledd.

Når kommunen skal utarbeide en ny kommuneplan, starter den med den kommunale planstrategien, jf. § 10-1. Etter plan- og bygningslovens system skal kommunen minst én gang hver valgperiode utarbeide og vedta en kommunal planstrategi, jf. § 10-1 første ledd første punktum. I planstrategien bestemmer kommunen om den skal revidere eller videreføre kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel, jf. § 10-1 tredje ledd.

Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden, jf. § 10-1 første ledd andre punktum.

¹ T-2009-9001 side 81.

Planstrategien legger føringer for det videre arbeidet. Kommuneplanen tar utgangspunkt i behovene som er beskrevet i planstrategien. Den skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen, jf. § 11-1 andre ledd. I tillegg skal den legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn, jf. § 11-1 andre ledd. Det er i kommuneplanen at kommunen følger opp nasjonale mål satt av sentrale myndigheter.

Kommuneplanen består av to deler, nemlig kommuneplanens samfunnsdel etter § 11-2 og kommuneplanens arealdel etter § 11-5. Samfunnsdelen og arealdelen har ulike funksjoner.

3.1.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, jf. § 11-2. Den er det strategiske dokumentet som peker ut hvilken retning en kommune ønsker å styre samfunnsutviklingen. Kommuneplanens samfunnsdel utarbeides normalt hvert fjerde år.

En egen del av samfunnsdelen er handlingsdelen. I handlingsdelen tar kommunen stilling til prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer, jf. § 11-3 andre ledd. Handlingsdelen skal revideres årlig, jf. § 11-1 fjerde ledd.

Samfunnsdelen regulerer ikke privatpersoners rettigheter og plikter. Den er ikke direkte relevant når man skal ta stilling til bruken av et konkret areal. Samfunnsdelen har likevel indirekte virkning gjennom at den legger føringer for innholdet i arealdelen, jf. § 11-3.

3.1.2 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk, jf. § 11-5 første ledd. Den er det juridiske dokumentet som fastsetter den framtidige arealbruken for et område, jf. § 11-6. Planen skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt, jf. § 11-5 andre ledd andre punktum.

Arealdelen og samfunnsdelen henger på denne måten sammen. I samfunnsdelen tar kommunen stilling til hvilken langsiktig utvikling den ønsker. Det skal være en sammenheng mellom de langsiktige målene og strategiene i samfunnsdelen, og arealbruken i arealdelen. Samfunnsdelen fungerer som et verktøy for å planlegge samfunnsutviklingen i kommunen, arealdelen regulerer arealbruken.

Arealdelen skal i nødvendig grad fastsette arealformål og hensynssoner for konkrete arealer. Arealformålene settes etter § 11-7. Formålene er uttømmende angitt i bestemmelsen. Under hvert av hovedformålene kan det deles inn i underformålene som følger av § 11-7 andre ledd. Til hvert formål kan det gis bestemmelser, jf. §§ 11-10 og 11-11.

Et areal må brukes etter sitt formål. Man kan for eksempel ikke sette i gang et boligprosjekt på et areal som er regulert til grønnstruktur, uten å omregulere arealet til formålet «bebyggelse».

Hensynssoner settes etter § 11-8. En hensynssone viser hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det legges opp til². Hensynssonene er uttømmende angitt i § 11-8 tredje ledd.

En hensynssone er restriktiv. Den legger begrensninger på hvilke tiltak det er mulig å sette i gang. Hensynssonen må derfor være saklig begrunnet og nødvendig ut fra samfunnsmessige behov, jf. § 11-8. Behovet for hver enkelt hensynssone må vurderes konkret. Hensynssoner er et viktig virkemiddel for å ivareta hensynet til miljø og samfunn.

Til hensynssonene kan det gis bestemmelser, jf. §§ 11-10 og 11-11. Bestemmelser til hensynssoner gir rettslig bindende begrensninger – også for private – på bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas³. Hensynssonen binder ikke opp avgjørelser av enkeltsaker, men gir et bedre og mer helhetlig grunnlag for kommunens avveining. Hensynssoner setter altså ikke en absolutt skranke mot å sette i gang et tiltak på et areal. Hvilke begrensninger som følger av den enkelte hensynssone, vil framgå av omtalen⁴.

Hensynssonen har ingen tidsbegrensning. Den gjelder til den endres eller blir fjernet, enten i kommuneplanen eller i en reguleringsplan⁵. Hensynssonen løses normalt i en reguleringsplan, der behandlingen skal sikre at de relevante hensynene blir ivaretatt, jf. § 12-6. Fram til reguleringsplan utarbeides kan hensynssonen ligge som et byggeforbud, avhengig av hva den konkrete hensynssonen bestemmer.

² Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 217.

³ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 217.

⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 217.

⁵ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 217.

En praktisk viktig sone er § 11-8 tredje ledd bokstav e, som gir kommunen hjemmel til å kreve felles planlegging for flere eiendommer. En senere detaljregulering må forholde seg til dette, og ta med hele området som hensynssonen viser i reguleringsplanen.

Generelle bestemmelser til arealdelen gis etter § 11-9, mens bestemmelser til arealformål kan gis etter §§ 11-10 og 11-11. Hvilke bestemmelser kommunen kan gi i arealdelen er uttømmende angitt i §§ 11-9, 11-10 og 11-11.

Arealdelen er en overordnet plan for hele kommunen. Den er i utgangspunktet ikke ment å være for detaljert. Bestemmelsene skal være generelle. Det er likevel mulig gi detaljerte bestemmelser i arealdelen. For eksempel kan kommunen gi bestemmelser om byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav etter § 11-9 nr. 5, eller stille rekkefølgekrav etter § 11-9 nr. 4.

Arealdelen er rettslig bindende for bruken av et areal, jf. § 11-6. Den klare hovedregelen er at reguleringsplaner skal følge opp arealdelen, jf. § 12-3(3). Det likevel mulig å fravike arealdelen ved utarbeidelse av en reguleringsplan⁶. Et forslag til reguleringsplan som er i strid med kommuneplanens arealdel vil være underlagt enkelte særskilte regler. Kommunen vil på selvstendig grunnlag kunne avvise en plan, dersom den avviker fra arealdelen.⁷ Alternativt kan kommunen kreve at forslagsstiller utreder konsekvensene av de endringer som planen medfører, før den tas opp til behandling⁸. Avviker planen på en måte som gjør at konsekvensene antas å bli vesentlige, skal det foretas en konsekvensutredning etter reglene i § 4-2 andre ledd. Lovens system er altså slik at det skal gå en rød tråd fra den overordnede kommuneplanen ned til de konkrete prosjektene i den enkelte reguleringsplan. Det har sammenheng med at saken skal være forsvarlig utredet, som er en forutsetning for å kunne ivareta hensynene til miljø og samfunn. Der et forslag til detaljregulering avviker fra arealplanen har kommunen flere virkemidler for å sikre at relevante hensyn blir ivaretatt.

3.1.3 Kommunedelplan

Det vil ikke alltid være praktisk å regulere alle arealene samtidig i kommuneplanens arealdel. Det kan være fordi man vil planlegge et avgrenset område i sammenheng, eller fordi det er

⁶ Se for eksempel SOM-2017-1921.

⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 230.

⁸ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 230.

store motsetninger mellom de ulike interessentene i et område. Etter § 11-1 tredje ledd kan kommunen derfor utarbeide en kommunedelplan for et avgrenset område. Det kan både være en avgrenset del av samfunnsdelen, eller en avgrenset del av arealdelen. Det er kommunedelplanen som en avgrenset del av arealdelen som er relevant for denne oppgaven.

Den rettslige reguleringen er den samme for kommunedelplaner som i arealdelen. Det betyr at arealformål settes etter § 11-7, hensynssoner settes etter § 11-8, bestemmelser gis etter §§ 11-9, 11-10 og 11-11, rekkefølgekrav settes etter § 11-9 nr. 4 og så videre

3.2 Reguleringsplaner

Arealdelen fastsetter hvordan den videre reguleringen av et areal skal gjøres. Etter § 11-9 nr. 1 kan kommunen gi bestemmelser om hvorvidt det skal stilles krav om reguleringsplan, herunder krav om områderegulering, for et konkret areal.

En reguleringsplan er definert i plan- og bygningsloven som et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. § 12-1. Noe enklere kan man si at en reguleringsplan er en plan som regulerer bruken av et avgrenset areal. Planen består av planbestemmelser og et plankart. I tillegg skal alle forslag til planer ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse, jf. § 4-2.

Reguleringsplanen fastsetter den framtidige arealbruken for et område, jf. § 12-4. Det er normalt reguleringsplanen som bestemmer hvilke tiltak man har lov til å sette i gang med på et areal. En reguleringsplan vil være en forutsetning for at man har lov til å sette i gang et større bygge- og anleggstiltak eller et tiltak som har vesentlig virkning på miljø og samfunn, jf. § 12-1 tredje ledd. Det kreves alltid reguleringsplan for slike bygge- og anleggstiltak. Begrunnelsen er at uten reguleringsplan vil det ikke være mulig å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir ivaretatt.

Hva som er et «tiltak» er definert i § 20-1. For mindre tiltak som ikke har vesentlig virkning på miljø og samfunn kreves det ikke reguleringsplan. Det er en konkret vurdering hva som er et større bygge- og anleggstiltak⁹. I vurderingen vil det blant annet ha betydning hvordan tiltaket påvirker miljø- og samfunnsinteresser. Dersom området er ubebygget vil et nytt tiltak normalt regnes som et større bygge- eller anleggstiltak, og det vil kreves reguleringsplan¹⁰.

⁹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 228.

¹⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 228.

Unntaket er der det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel om mindre og spredt utbygging etter §§ 11-10 nr. 1 og 11-11 nr. 1 og 2.

Plan- og bygningslovens system er slik at jo større og mer inngripende et tiltak er for miljø eller samfunnsinteresser, jo større er kravene til å opplyse tiltakets konsekvenser. Noe upresist kan man si at jo større tiltakene er, og jo større betydning de har, jo mer taler for at det kreves en reguleringsplan.

Det finnes to former for reguleringsplaner, nemlig områderegulering etter § 12-2 og detaljregulering etter § 12-3.

3.2.1 Detaljregulering

Detaljreguleringer er den vanligste formen for reguleringsplan. Plan- og bygningsloven gir ingen definisjon på hva en detaljregulering er, i motsetning til områderegulering, der den gir en definisjon. Det har nok sammenheng med at detaljregulering er «urreguleringsplanen». Før lovendringen i 2008 fantes ikke områderegulering som en reguleringsplan. Detaljregulering er den typen reguleringsplan man «alltid» har utarbeidet.

Litt forenklet kan man si at en områderegulering er en reguleringsplan for et større område, som regulerer flere grunneiendommer, mens detaljregulering er en reguleringsplan for én konkret eiendom. Dette er likevel ikke en absolutt definisjon, da en detaljregulering også kan brukes for å regulere flere eiendommer samtidig, der det er gitt en hensynssone om dette i kommuneplanens arealdel eller en kommunedelplan. Det gir likevel et bilde av hvordan bruken av de to ulike reguleringsplanene er tenkt.

Regjeringen skriver i sin reguleringsplanveileder at *«Det primære formålet med en detaljregulering er å legge til rette for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vern og sikring av verdier. Som hovedregel vil detaljreguleringen omfatte mindre arealer, og vise flere detaljer for utforming, bruk og vern enn en områderegulering.»*¹¹. Detaljregulering er den siste skansen i reguleringen av et område. Det betyr at man ikke kan stille krav om ytterligere detaljregulering for delområder av en detaljregulering¹².

¹¹ . «Reguleringsplanveileder», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, side 15.

¹² . «Reguleringsplanveileder», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, side 15.

Detaljreguleringer er ment å skulle bli gjennomført innenfor en rimelig tidshorisont.

Tiårsregelen i § 12-4 fjerde ledd gir uttrykk for dette. Det samme gjør § 16-2, som sier at retten til ekspropriasjon for gjennomføring av planen faller bort etter ti år.

Det vanlige er at det er en privat aktør som utformer detaljreguleringsplanen. Etter loven har både private og kommunen lik adgang til å utforme en detaljregulering, jf. § 12-3 tredje ledd.

Ved detaljregulering skal det fastsettes arealformål, jf. § 12-5. Formålene er uttømmende angitt i § 12-5. Til hvert av formålene hører det underformål. Arealformålet skal gi lesere av planen en første, felles forståelse av hvilke typer av funksjoner som kan fylle området, hvilke interesser eller farer som foreligger og hvilke typer inngrep som er tillatt¹³. Ulike hovedformål og underformål kan kombineres innbyrdes, dersom det ikke er motstrid mellom formålene, jf. § 12-5. Et areal kan både være regulert til fritidsbebyggelse og til naturformål¹⁴. Formålene kan likevel ikke være motstridende, og de må kunne kombineres på en forsvarlig måte¹⁵. Det vil for eksempel være vanskelig å kombinere et hovedformål LNFR med underformålet boligbebyggelse. Kombinasjon av hovedformål og underformål gir mulighet for kommunen til å styre utviklingen av arealet.

§ 12-5 sier at arealformål skal fastsettes i nødvendig grad. I det ligger blant annet at det ikke skal legges flere restriksjoner på arealbruken enn det er saklig behov for.

De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner i kommuneplanens arealdel skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan, jf. § 12-6. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar hensynet med hensynssonen, jf. § 12-6. Kommunen kan også sette nye hensynssoner i reguleringsplanen, som ikke er satt i kommuneplanens arealdel. Det er likevel best å unngå en slik bruk av hensynssoner, da systemet egentlig er slik at hensynssoner settes på kommuneplannivå for å vise hvilke hensyn man skal ta, mens de løses på reguleringsplannivå. På denne måten ivaretas hensynet til miljø og samfunn i et samspill mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Hensynssoner fastsettes i kommuneplanens arealdel, og disse hensynene følges opp i reguleringsplaner.

¹³ «Reguleringsplanveileder», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, side 70.

¹⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 231.

¹⁵ Pedersen, Plan- og bygningsloven med kommentarer (2018) s. 327.

Hvilke bestemmelser kommunen kan gi en reguleringsplan er uttømmende angitt i § 12-7¹⁶. Blant disse er bestemmelser om grad av utnytting, vilkår for bruk av arealer, antallet boliger, krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, rekkefølgekrav og urbant jordskifte. Bestemmelser skal bare gis i nødvendig grad, jf. § 12-7 første ledd. Det gjelder et generelt krav om saklighet for bestemmelsene. Det kan ikke gis bestemmelser om privatrettslige forhold¹⁷.

For en kommune gir bestemmelser en rekke ulike verktøy for å styre samfunnsutviklingen, gjennom den enkelte reguleringsplan. Kommunen kan regulere ganske detaljert i en detaljregulering. Blant virkemidlene er muligheten til å fastsette juridiske linjer, punkt og påskrift med begrensninger, til å si at byggehøyde ikke skal over C+ 26, eller at utnyttelsesgraden skal være *minimum 0,2 plasser for sykkel pr. 100 m2 BRA hotellareal (=15)*. Bestemmelsene er rettslig bindende for utbygger.

Hensynet til miljø og samfunn ivaretas også av saksbehandlingsreglene. Etter § 12-8 skal berørte offentlige organer og andre interessenter varsles ved oppstart av reguleringsarbeidet. Det kan typisk være Avinor som varsles for å gi innspill om hvordan forslaget vil påvirke avviklingen av flytrafikken, eller fylkeskonservatoren som varsles for å gi innspill om hvordan forslaget vil påvirke kulturminner.

Oppstart av reguleringsplanarbeidet skal kunngjøres i minst én alminnelig lest avis på stedet, jf. § 12-8 tredje ledd. Registrerte grunneiere, festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i området skal, når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at arbeidet startes opp, jf. § 12-8 tredje ledd.

Dersom forslaget vil få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal det utarbeides et planprogram etter reglene i § 4-1, jf. § 12-9. Dette er en del av plan- og bygningslovens system, der virkningen av planen skal opplyses forsvarlig, og der større virkninger stiller strengere krav til utredning av konsekvensene.

Forslag til reguleringsplan skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Det gir gjerne en dobbel behandling i planmyndigheten, der forslaget først blir utarbeidet, før det blir fremmet til planmyndigheten. Planmyndigheten vil ofte være en byutviklingskomité eller et formannskap, satt sammen av politikere fra kommunestyret. Planmyndigheten kan avvise

¹⁶ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 233.

¹⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet «Reguleringsplanveileder», 2018, side 118.

forslaget, eller legge det ut på høring. Etter høringen kan planforslaget endres, før det fremmes til planmyndigheten, på nytt. Planmyndigheten kan avvise forslaget, eller legge det ut til offentlig ettersyn. Dette er en omfattende prosess, som kan ta lang tid. Det er derfor en åpning i § 12-15 om at man kan behandle reguleringsplan og byggesøknad samtidig. I slike saker gjelder reglene om varslingsfrist, uttalelsesfrist, adressat for uttalelsene og saksbehandlingsfrister for begge vedtakene, jf. § 12-15.

Reglene om kunngjøring, individuell varslingsfrist og medvirkning i planarbeidet sikrer at grunneiere og andre berørte parter får informasjon og mulighet til å delta i planprosessen. Saksbehandlingsreglene for reguleringsplaner er gitt for å ivareta rettssikkerheten for den enkelte. De har også en viktig funksjon i å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir ivaretatt i planprosessen.

Når en reguleringsplan er vedtatt er hovedregelen at den ikke kan endres. Man kan likevel gjøre mindre endringer som ikke påvirker gjennomføringen av planen, ikke går ut over hoveddrammene i planen og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder, jf. § 12-14 andre ledd. Dersom man vil gjøre større endringer i planen gjelder de samme bestemmelsene som ved utarbeiding av ny plan, jf. § 12-14 første ledd. På nytt er dette en bestemmelse som skal ivareta hensynet til miljø og samfunn. Dersom disse interessene kan bli skadelidende av endringen, trer alle reglene rundt utarbeidelse av reguleringsplaner inn. Dersom endringen kan skje uten skade for de relevante interessene kan man gjøre det uten å følge den omfattende prosessen for utarbeidelse av en reguleringsplan.

Hvilke planer som skal konsekvensutredes vil gå fram av konsekvensutredningsforskriften. Bestemmelsene om konsekvensutredning skal ivareta miljø og samfunnsinteresser, jf. konsekvensutredningsforskriften § 1. Hvilke tiltak det er snakk om er angitt på detaljnivå i vedlegg 1 og vedlegg 2 til forskriften.

Større tiltak skal alltid ha planprogram og konsekvensutredning, jf. § 6 annet ledd bokstav b. Ved områdereguleringer skal man alltid ha planprogram og konsekvensutredning, jf. § 6 første ledd bokstav a.

Det samme gjelder for reguleringsplaner for tiltak som nevnt i vedlegg 1. Unntaket er der tiltaket allerede er utredet i en annen plan. Man kan gjøre små endringer fra den tidligere planen, uten at tiltaket må utredes på nytt. Om tiltaket skal ha en ny konsekvensutredning vil bero på en konkret vurdering av hvordan tiltaket påvirker miljø og samfunn. Dersom et tiltak

er utredet i en områdereguleringsplan, er det en konkret vurdering om det kreves en ny konsekvensutredning i en etterfølgende detaljreguleringsplan, jf. § 6 første ledd bokstav b.

Etter § 8 annet ledd bokstav a skal reguleringsplaner for tiltak i vedlegg 2 alltid konsekvensutredes, hvis de kan få vesentlige virkninger etter § 10. I vurderingen etter § 10 er en rekke miljø- og samfunnsinteresser relevante. Blant disse er bruken av naturressurser, avfallsproduksjon og utslipp, truede arter eller naturtyper og konsekvenser for befolkningens helse, for eksempel som følge av vann- eller luftforurensning.

I hvilken grad konsekvensutredningsforskriften skal brukes på en reguleringsplan må avklares før varsling av planoppstart, jf. §§ 4, 8, 11 og 12.

Det vanlige verktøyet der man ønsker å se et større område i sammenheng er områderegulering. Plan- og bygningsloven gir likevel noen muligheter til å ivareta de samme hensynene i en detaljregulering. Man kan stille krav om felles detaljregulering for flere nærmere angitte eiendommer etter plan- og bygningsloven §§ 11-8 tredje ledd bokstav e og 12-7 nr. 11 og 13. Slike bestemmelser kan gis både i kommuneplanens arealdel, en kommunedelplan og i en områderegulering. Et privat reguleringsforslag må da forholde seg til dette kravet og ta med hele arealet i samme plan. Krav om felles planlegging må være saklig begrunnet og nødvendig, jf. §§ 11-8 tredje ledd bokstav e og 12-7 nr. 11 og 13. Det skal vurderes konkret i hver enkelt plansituasjon om bestemmelsen er holdbar. En slik saklig begrunnelse kan være et ønske om grunneiersamarbeid rundt arealbruk, gjennomføring eller fordeling av kostnader og gevinster. Bestemmelsen er et verktøy for å samordne planlegging og utbygging. En slik hensynssone bør bare gis der slik planlegging antas å la seg gjennomføre innen rimelig tid, slik at hensynssonen ikke virker som et langvarig byggeforbud, for eksempel i byområder med tidligere industrieiendommer¹⁸.

3.2.2 Områderegulering

Den andre formen for reguleringsplan er områderegulering etter § 12-2. Områderegulering er et relativt nytt planverktøy. Det kom inn i plan- og bygningsloven i 2008. Bakgrunnen var et ønske om å gi kommunene et verktøy for å planlegge større områder i sammenheng¹⁹.

¹⁸ «Reguleringsplanveileder», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, side 102.

¹⁹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 129.

Tidligere ble behovet for å planlegge et område i sammenheng ofte ivaretatt gjennom kommunedelplaner.

Enkelt forklart brukes områderegulering der det er behov for en felles avklaring og fastlegging av bindende rammer for flere eiendommer i et større område²⁰.

Etter § 12-2 skal områderegulering utarbeides der det er stilt krav om dette i kommuneplanens arealdel. Kommunen kan også stille krav om områderegulering dersom den har behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken, uten at dette er bestemt i kommuneplanens arealdel, jf. § 12-2.

En områderegulering er en reguleringsplan på lik linje med en detaljregulering. Det betyr at arealformål, hensynssoner og bestemmelser er de samme for områderegulering og detaljregulering. Unntaket er krav om detaljregulering for deler av planområdet etter § 12-7 nr. 11, som bare kan gis i en områderegulering.

Som hovedregel er det kommunen som utarbeider områdereguleringer. Det har bakgrunn i at områderegulering er ment å være et verktøy for at kommunen kan planlegge et større område i sammenheng. Den private utbyggeren kan likevel utarbeide en områderegulering, dersom kommunen godtar dette, jf. § 12-2 andre ledd annet punktum. Dette unntaket finnes fordi det ofte kan bli et praktisk problem at bare kommunen kan utarbeide områderegulering. I den praktiske hverdagen kommuner begrenset med ressurser. Det er derfor en svært praktisk problemstilling at kommunen stiller krav om områderegulering i kommuneplanens arealdel, for senere aldri å finne tid og ressurser til å utarbeide planen. For eksempel stiller Tromsø kommune i sin kommuneplan krav om områderegulering for område Nordbyen, Elverhøy – Bymyra, Breivika, Kroken sentrum til Kroken kirke, Lillevannet – Hansine Hansens veg – Stakkevollansenteret, Strandbyen, Skjelnan skole – Movika/Linkvegen, Slettaelva, Selnes/Slettatorget og Storelva/Strand-Eidkjosen-Kaldfjord²¹. Av disse har de ennå bare utarbeidet områderegulering for Nordbyen²². Dersom det er stilt krav i kommuneplanens arealdel etter § 11-9 nr. 1 om at områderegulering skal være utarbeidet før det kan utarbeides

²⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 10.

²¹ Kommuneplanens arealdel 2017-2026 Tromsø kommune, punkt 7.1.2.

²² <https://www.tromso.kommune.no/omraaderegulering-nordbyen-plan-nr-1846.361879.no.html>

detaljregulering, blir de private grunneierne sittende og vente på at kommunen skal utarbeide områdereguleringen, uten mulighet for å gå videre med sitt prosjekt.

Private har ikke krav på å få utarbeide en områderegulering, på samme måte som for en detaljregulering²³. Til gjengjeld kan heller ikke kommunen pålegge private å utarbeide en områderegulering²⁴.

Plan- og bygningsloven åpner for at det kan utarbeides områderegulering og detaljregulering parallelt, jf. §§ 1-7, 12-15 og 21-4. Ved en slik parallell behandling kan bruk av planprogram etter § 4-1 og konsekvensutredningsforskriften § 32 bidra til at hensynet til miljø og samfunn blir ivarettatt.

4 Gjennomføring av planen

Plan- og bygningsloven tredje del gjelder gjennomføringen av planen. Den består av kapitlene innløsning (kapittel 15), ekspropriasjon (kapittel 16), utbyggingsavtaler (kapittel 17), opparbeidelsesplikt og refusjon (kapittel 18) og dispensasjon (kapittel 19). I tillegg er reglene om rekkefølgekrav og urbant jordskifte viktige for gjennomføringen av planen.

4.1 Innløsning

Innløsning er en rettighet for grunneier etter plan- og bygningsloven §§ 15-1 eller 15-2.

Innløsning går ut på at en grunneier krever at ekspropriasjon blir foretatt etter vedtak av plan.

Innløsning etter arealdelen skjer etter § 15-1, innløsning etter reguleringsplan skjer etter § 15-2.

Regelen om innløsning er begrunnet i at reguleringsformålet bestemmer verdien av en eiendom. En eiendom regulert til bebyggelse vil ofte ha stor økonomisk verdi. En eiendom regulert til friluftsmål kan være tilnærmet verdiløs, hvis man bare ser på økonomisk verdi. I arealdelen eller i en reguleringsplan risikerer grunneier å få verdien av sin eiendom fjernet, dersom tomten blir regulert til et reguleringsformål med lav økonomisk verdi. Disse reguleringsformålene er offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder,

²³ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 229.

²⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 229.

fornyelsesområder eller områder til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder, jf. §§ 15-1 og 15-2.

Dersom en grunneiers tomt i kommuneplanens arealdel blir regulert til ett av disse formålene, kan grunneier eller fester etter fire år kreve erstatning etter skjønn eller at ekspropriasjon straks blir foretatt. Vilkåret for at innløsning kan skje er at båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte, jf. § 15-1.

§ 15-2 regulerer grunneiers rett til innløsning etter reguleringsplan. Den sier at dersom reguleringsplanen medfører en rett til å ekspropriere en ubebygd eiendom har grunneier rett til å kreve at ekspropriasjon straks blir foretatt. Kravet må settes fram senest tre år etter at reguleringsplanen blir kjent, jf. § 15-2 tredje ledd.

Det er verdt å merke seg at grunneiers rett til innløsning og erstatning er annerledes for arealdelen og reguleringsplaner. Etter vedtak av arealdelen eller en kommunedelplan må grunneier eller fester vente fire år før han kan kreve erstatning etter skjønn eller at ekspropriasjon gjennomføres. For reguleringsplaner har grunneier eller fester rett til å kreve innløsning straks.

4.2 Ekspropriasjon

Ekspropriasjon gjøres etter reglene i kapittel 16. Definisjonen på ekspropriasjon er etter § 16-1 når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller annet som har fast tilknytning til slik eiendom, blir ervervet ved tvang mot erstatning etter skjønn. Ekspropriasjon foreligger også når bruksrett, servitutt eller annen rett til, i eller over fast eiendom, blir ervervet, endret, overført eller avløst ved tvang mot erstatning etter skjønn, jf. § 16-1.

Ekspropriasjon vedtas i reguleringsplanen. Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplanen. Retten til ekspropriasjon foreligger ti år etter at reguleringsplanen er vedtatt, jf. § 16-2 første ledd.

Ekspropriasjon kan bare gjøres med hjemmel i lov. En slik hjemmel kan ikke gis i en kommuneplan eller en kommunedelplan.

Reglene om ekspropriasjon fungerer sammen med reglene om opparbeidelsesplikt. Der opparbeidelsesplikten gjelder, kan grunneier eller fester ekspropriere for å oppfylle

opparbeidelsesplikten, jf. §§ 16-4 og 16-5 første ledd og fjerde ledd. Etter § 16-5 andre ledd kan en grunneier dessuten ekspropriere til felles avkjørsel og fellesområde for parkering, felles lekeareal, felles gårdsplass og annet fellesareal for flere eiendommer, etter bestemmelse i reguleringsplanen.

4.3 Opparbeidelsesplikt

Opparbeidelsesplikten følger av § 18-1. Den er en plikt for grunneier til å opparbeide offentlig infrastruktur, før utbygging kan settes i gang. Grunneier kan ikke bebygge grunnen, utvide eksisterende bebyggelse vesentlig eller gi vesentlig endret bruk, eller opprette eiendom eller endre grunnen, før tomten er tilkoblet offentlig anlegg, jf. § 18-1 første ledd. Med offentlig anlegg menes vei- og vann- og avløpsanlegg, jf. § 18-1 første ledd. Et område må være byggeklart før det kan starte utbygging. Et område er ikke byggeklart før det ikke er koblet til vei- og vann- og avløpsanlegg, slik det er vist i planen. Dersom denne infrastrukturen ikke finnes, må tiltakshaver opparbeide infrastrukturen før utbygging kan starte.

Det er flere vilkår i § 18-1. For det første gjelder opparbeidelsesplikten bare «*i regulert strøk*». Det betyr at veien eller vann- og avløpsanlegget må være tegnet inn i planen for å være omfattet av opparbeidelsesplikten. Det er presisert i forarbeidene at «regulert strøk» omfatter strøk som er regulert gjennom arealdelen²⁵.

Opparbeidelsesplikten er en ubetinget plikt. Infrastrukturen må ikke være pålagt av kommunen for at opparbeidelsesplikten skal gjelde. Det holder at den er tegnet inn i kommuneplanens arealdel, en kommunedelplan eller reguleringsplanen. Kommunen trenger ikke gi en egen bestemmelse som sier at den skal opparbeides.

For det andre slår opparbeidelsesplikten inn når en eiendom skal «*bebygges*», «*eksisterende bebyggelse utvides vesentlig*», «*gis en vesentlig endret bruk*» eller «*eiendom opprettes eller endres*». Det er presisert i forarbeidene at ikke ethvert påbygg, tilbygg, endring eller utvidelse av bruk vil utløse opparbeidelsesplikt²⁶. Ordlyden setter opp et vesentlighetskrav for at veiplikten skal utløses. Tiltaket må være av en slik art eller omfang at det medfører en slik økning av belastning på infrastrukturen at det er å sammenligne med en ny enhet. Det betyr at

²⁵ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 306.

²⁶ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 306.

mindre tiltak ikke vil utløse opparbeidelsesplikten. En ny boenhet eller en bruksendring fra bolig til næring vil som regel utløse krav om opparbeidelse²⁷. Det sentrale er at opparbeidelsesplikten kan slå inn, selv om det ikke utarbeides en ny reguleringsplan. Det holder at grunneier endrer bruken av eiendommen, på en slik måte at vilkårene i § 18-1 første ledd slår inn.

Opparbeidelsesplikten kan slå inn selv om endringen ikke umiddelbart fører til økt belastning på infrastrukturen. Oslo tingrett slo fast i TOSLO 2016-146008 at det sentrale er om endringen tilrettelegger for en mer intensiv bruk. Det samme går fram av NOU 2005:12 side 379.

Opparbeidelsesplikten for vei følger av § 18-1 første ledd bokstav a. Vei er definert bredt, og kan bety kjørebane med fortau og snuplasser, busslomme, gangveg, sykkelsti, turveg, gatetun og offentlig plass, jf. § 18-1 første ledd bokstav a. For noen veitiltak vil ikke svaret på om de omfattes av opparbeidelsesplikten følge direkte av § 18-1. Slike tiltak må vurderes konkret. Kommunal- og regionaldepartementet har for eksempel uttalt at verken rundkjøring eller gangveikulvert kan pålegges etter opparbeidelsesplikten²⁸. Opparbeidelsesplikten er begrenset til veitiltak som er nødvendig for atkomst til tomten²⁹.

Offentlig veg skal opparbeides eller bli godkjent, jf. § 18-1 første ledd bokstav a. Anlegget som opparbeides etter § 18-1 trenger ikke ferdigstilles før tiltaket som utløser opparbeidelsen igangsettes, jf. § 18-1 tredje ledd. Det er nok at veien garanteres opparbeidet. Det kan gjøres gjennom en utbyggingsavtale eller utbetaling av midler til kommunen.

Videre må skal veien opparbeides eller bli godkjent «*så langt den er vist i planen*», jf. § 18-1 første ledd bokstav a. Dette vilkåret er praktisk viktig. Hvordan reguleringsplanen er utformet, har betydning for hvor langt opparbeidelsesplikten strekker seg. Det er viktig å være bevisst på dette når man utarbeider reguleringsplaner. Opparbeidelsen skal gjøres «*fram til og langs den side av tomte hvor den har sin atkomst*», jf. § 18-1 første ledd bokstav a.

²⁷ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 306.

²⁸ Kommunal- og regionaldepartementets uttalelse i sak 05/2108 av 17. oktober 2005.

²⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet rundskriv H-1/06 punkt 7.1 og Pedersen, Plan- og bygningsrett, 3. utgave side 463.

Opparbeidelsesplikten for vann og avløp gjelder hovedavløpsledning og hovedvannledning, jf. § 18-1 første ledd bokstav b og bokstav c. Hovedavløpsledningen og hovedvannledningen som skal opparbeides er den som fører til og langs eller over tomta, jf. § 18-1 første ledd bokstav b og c.

Reglene om opparbeidelsesplikt gir kommunen store muligheter til detaljstyring. Etter § 18-1(2) kan kommunen stille kvalitetskrav og dimensjoneringskrav til de tekniske anleggene³⁰. Kravene må begrunnes i at de sikrer at det samlede kommunale vei, vann- og avløpsnettet får en hensiktsmessig og rasjonell drift. Kommunen kan ikke stille strengere krav enn det som følger av egne spesifikasjoner for tilsvarende anlegg og kravene må ligge innenfor de rammer lovgivningen setter³¹. Kvalitetskravene vil være regulert i arealplanen, de generelle kravene i § 11-9 og normalkrav som veinormal, VA-normaler og lignende.

Veiplikten er et absolutt krav. Dersom man ikke skal oppfylle veiplikten må man ha dispensasjon etter § 19-2 eller midlertidig dispensasjon etter § 18-1 tredje ledd tredje punktum. Den midlertidige dispensasjonen er midlertidig. Kommunen kan når som helst trekke den tilbake og kreve opparbeidelse av infrastrukturen³².

Når infrastrukturen er opparbeidet overtas den av kommunen, uten vederlag, jf. § 18-1(5). Kommunen kan også kreve å overta anlegget tidligere, mot selv å ferdigstille anlegget, jf. § 18-1(6). Kommunen trer da inn i en forholdsmessig del av refusjonskravet. Det går fram av forarbeidene at der betingelsene for å kreve refusjon ikke er til stede, kan kommunen kreve sine utgifter refundert fra tiltakshaver³³. Det betyr at dersom tiltaket ikke blir fullført, får heller ikke kommunen noen plikt til å overta anlegget. Dersom kommunen overtar tiltaket før det er fullført, har den ansvaret for å ferdigstille tiltaket.

Opparbeidelsesplikten gjelder opparbeidelse av ny infrastruktur. Kommunen kan ikke benytte muligheten til å skaffe seg «gratis» vedlikehold av eksisterende infrastruktur. Dersom kommunen allerede har atkomst til boligene, kan ikke § 18-1 brukes til å kreve at utbygger skal legge ny asfalt på veien. Opparbeidelsesplikten kan bare brukes til å kreve at det legges

³⁰ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 306 og 307.

³¹ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 307.

³² Spørsmålet er behandlet av Lagmannsretten i RG-2000-864.

³³ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 307.

atkomst etter reguleringsplanen. Derimot vil opparbeidelsesplikten slå inn dersom det i reguleringsplanen er tegnet inn en ny atkomst, til tross for at tomten allerede har atkomst. Det sentrale er hva reguleringsplanen viser, ikke den faktiske situasjonen i området³⁴.

Etter § 18-2 første ledd kan opparbeidelsesplikten utvides i reguleringsplanen til å omfatte felles avkjørsel, felles gårdsrom eller annet fellesareal. Denne delen av opparbeidelsesplikten gjelder bare der kommunen gir en særskilt bestemmelse om det. Bestemmelsen kan gis i arealdelen, en kommunedelplan eller en reguleringsplan.

Formuleringen «*kan kommunen*» viser at det ligger til det kommunale skjønnnet om man vil benytte seg av § 18-2 eller ikke.

Etter § 18-2 andre ledd kan kommunen utvide opparbeidelsesplikten til å omfatte parkbelte i et industriområde.

4.4 Refusjon

Opparbeidelsesplikten henger tett sammen med refusjonsplikten etter § 18-3.

Refusjonsplikten er et verktøy for å fordele kostnader mellom grunneierne i samme område. Bestemmelsen gir hjemmel for å kreve refusjon for nødvendige utgifter til vei, vann- og avløpsanlegg og fellesareal³⁵.

Det er en sammenheng mellom refusjonsplikten og de krav til teknisk infrastruktur som kan stilles overfor den enkelte etter § 18-1³⁶. Dersom et tiltak er omfattet av opparbeidelsesplikten, er den også omfattet av refusjonsplikten. Motsatt, refusjonsplikten kan bare brukes for å kreve refusjon for tiltak som kan pålegges etter opparbeidelsesplikten.³⁷

Det er ikke bare utgifter til ledninger for vann og avløp som kan kreves refundert. Det kan også kreves refusjon til kostnader til bortledning av overvann for de kommuner som krever separering av spillvann og overvann, og for pålagt fornying av tekniske anlegg³⁸.

³⁴ Spørsmålet er behandlet av Høyesterett i HR-2017-1125-A.

³⁵ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 307.

³⁶ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 307.

³⁷ Sivilombudsmannen i sak SOM 2018/3829 (30. august 2019).

³⁸ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 307.

Etter § 18-3 andre ledd tredje punktum kan den som vil legge, omlegge eller utvide privat anlegg for transport av vann eller avløpsvann i område som inngår i arealplan, kreve refusjon. Tilsvarende kan det kreves refusjon for opparbeidelse av fellesarealer og parkbelter langs industristrøk, dersom disse kan pålegges etter § 18-2.

Både private og offentlige som opparbeider veg- og vann- og avløpsanlegg kan kreve refusjon³⁹. Private refusjonskrav er betinget av at tiltaket kan pålegges etter § 18-2, jf. § 18-3 andre ledd andre punktum.

Refusjonssaken må startes før utbygger opparbeider infrastrukturen⁴⁰. Tiltakshaver står selv ansvarlig for å drive inn summen, jf. § 18-8.

Gjennom en refusjonssak kan den som har bygd veien eller lagt ledningene kreve at alle nødvendige kostnader fordeles mellom de refusjonspliktige. Det sentrale er ikke hvem som er den utløsende årsaken til at veien ble krevd opparbeidet, men om den tekniske infrastrukturen kan kreves opparbeidet etter §§ 18-1 eller 18-2. Kan infrastrukturen kreves opparbeidet, skal også grunneieren som tar kostnaden kunne kreve refusjon fra de øvrige grunneierne som drar nytte av infrastrukturen. Utgiftene den refusjonsberettigede kan kreve tilbake er samtlige utgifter som har vært nødvendige for å oppfylle de krav som er fastlagt, jf. § 18-5.

Et område må ikke være regulert til bebyggelse for at det skal være «byggeklart». Det holder at det er sannsynlig at tillatelse for tiltak vil kunne oppnås⁴¹. Dersom et område er regulert er det en sterk presumsjon for at utbygging kan finne sted. Det gjelder imidlertid ikke dersom reguleringsformålet er for eksempel friluftsområde eller andre arealbruksformål som stenger for utbygging. Grunneieren vil da ikke være refusjonspliktig⁴². Dersom planområdet ikke er planvurdert for utbygging kan det ikke stilles krav om opparbeidelse etter §§ 18-1 og 18-2. Det utelukker imidlertid ikke refusjonsplikt. Dersom det er på det rene at tomte vil kunne bebygges på et senere tidspunkt som følge av at vei, vann og avløp inn i området foreligger,

³⁹ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 307.

⁴⁰ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 307.

⁴¹ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 308.

⁴² Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 308.

og det vil tilfredsstille et framtidig krav etter § 18-1 eller § 18-2, er dette i seg selv tilstrekkelig til at det kan kreves refusjon⁴³.

Det er klare rammer for hva som kan kreves opparbeidet etter §§ 18-1 og 18-2. Rammene skal beskytte utbygger mot å måtte opparbeide enorme mengder infrastruktur. Rammene skal også beskytte de øvrige grunneierne, som ikke nødvendigvis er klare til å bygge ut selv, mot å få et refusjonskrav på andre tiltak enn de som følger av §§ 18-1 og 18-2.

Det er flere hensyn som begrunner reglene om refusjon. For det første er rettferdig å fordele kostnadene på denne måten. Utbyggeren som opparbeider infrastrukturen, tar kostnaden ved å opparbeide vei- eller vann- og avløpsanlegg. Det gjør hans egen tomt byggeklar, men det gjør også tomtene i området rundt byggeklare. Det er rettferdig at disse grunneierne er med på å betale for opparbeidelsen av infrastrukturen.

Reglene om refusjon bidrar til å utvikle området som en helhet. Uten reglene kunne utviklingen fort blitt stykkevis og delt. Med reglene om refusjon har man et verktøy som kan sørge for et sammenhengende vei- og ledningsnett.

Det er nødvendig med vei til en tomt både av sikkerhets- og forurensingshensyn, inkludert framkommelighet for brannbil, ambulanse og renovasjonsbiler. Opparbeidelsesplikten er slik begrunnet i flere av samfunnshensynene som er viktige i plan- og bygningsretten.

4.5 Urbant jordskifte

Urbant jordskifte er et nyttig verktøy for å fordele verdiøkningen mellom ulike grunneiere i planområdet.

Etter § 12-7 nr. 13 kan kommunen gi bestemmelser fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet. Vilkåret «i nødvendig utstrekning» gjelder. Der en slik bestemmelse er gitt kan jordskifteretten etter jordskifteloven § 3-30 fordele planskapt netto verdiøkning mellom eiendommene som er omfattet reguleringsplanen.

⁴³ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) side 308.

Vilkåret for at reglene om urbant jordskifte skal kunne tas i bruk er at kommunen har gitt bestemmelser om dette i reguleringsplanen, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13. Det går fram av ordlyden i jordskifteloven § 3-30 at området må være omfattet av en reguleringsplan. Det er altså ikke mulig å gi en tilsvarende bestemmelse i kommuneplanens arealdel eller en kommunedelplan.

Dersom en slik bestemmelse står i reguleringsplanen holder det at én grunneier krever at det skal gjennomføres et urbant jordskifte, jf. jordskifteloven § 1-5⁴⁴.

Det er bare de som er eiere i planområdet som tar del i fordelingen av verdiøkningen. De som bare har bruksrettigheter, er ikke en del av denne verdiøkningen⁴⁵.

Bestemmelsen i reguleringsplanen må fastsette den geografiske avgrensningen av området for fordeling, jf. jordskifteloven § 3-30. Avgrensningen går fram av reguleringsplanen og kan gjelde hele planområdet eller deler av det⁴⁶. Hjemmelen for kommunen til å fastsette fordeling av verdiøkningen er knyttet til reguleringsplanen, og fordelingen skjer innenfor denne planen. Det betyr at dersom reguleringsplanen er en områderegulering, kan man gi bestemmelser om fordeling av verdiøkning for flere grunneiendommer. Dersom reguleringsplanen er en detaljregulering, vil området der verdiøkningen fordeles være mindre.

Det går likevel an å sette hensynssone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e i arealdelen eller en kommunedelplan. Hensynssonen må da følges opp i detaljreguleringen, som gjør området for fordeling større.

4.6 Dispensasjon

Et særlig praktisk spørsmål er dispensasjon etter § 19-2. En dispensasjon er en tillatelse til å fravike en plan. En dispensasjon endrer ikke planen, men gir en tillatelse til å fravike planen for det aktuelle tilfellet søknaden gjelder⁴⁷. Kommunen har en adgang til å gi dispensasjon,

⁴⁴ Se også Prop.101 L (2012-2013) side 415.

⁴⁵ Prop.101 L (2012-2013) side 437.

⁴⁶ Prop.101 L (2012-2013) side 494.

⁴⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 242.

men ingen plikt. Dispensasjon er altså ikke en rettighet som utbygger har. Søknader om dispensasjoner er svært vanlige i praksis.

Det er to vilkår som må være oppfylt for at kommunen kan gi en dispensasjon. For det første kan det ikke gis dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt, eller dersom hensynene i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. For det andre må fordelene med å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering, jf. § 19-2 andre ledd. Ved vurderingen skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet, jf. § 19-2 tredje til femte ledd. Vurderingskriteriene gir en ramme for hva kommunen skal forholde seg til, men kriteriene er undergitt fritt skjønn⁴⁸. Vurderingen er en interesseavveining, der fordelene med tiltaket skal vurderes opp mot ulempene. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, jf. § 19-2 andre ledd.

Ved vurderingen av hensynsvilkåret, må det i første rekke vurderes hvilke hensyn som begrunner regelen, og hvordan disse blir påvirket av dispensasjonen. For eksempel vil det ikke kunne gis dispensasjon om byggetillatelse i strandsonen, dersom hensynene bak byggeforbudet blir tilsidesatt⁴⁹. Det vil også ha betydning om det legges (tilstrekkelig) vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet, og om det legges vekt på foreliggende nasjonale eller regionale rammer og mål. Det har betydning om negativ uttalelse fra statlig eller regional fagmyndighet er tillagt tilstrekkelig vekt⁵⁰.

Ved vurderingen av fordelsvilkåret må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Det vil ikke være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke⁵¹.

⁴⁸ Prop.149 L (2015-2016) side 79.

⁴⁹ T-2009-9001 side 152.

⁵⁰ T-2009-9001 side 152.

⁵¹ T-2009-9001 side 154.

Det kan ikke gis dispensasjon fra saksbehandlingsregler, verken i plansaker eller i byggesaker⁵². Derimot kan det dispenseres fra plankrav som følger av § 11-9 nr. 1 eller § 12-1, forutsatt at planen ikke krever konsekvensutredning⁵³.

Det kan settes vilkår for dispensasjonen etter § 19-2 første ledd andre punktum. Overordnede behov av samfunnsmessig karakter kan tillegges vekt ved dispensasjonsvurderingen⁵⁴.

Dispensasjon skal ikke være et alternativ til ordinær planavklaring og planendring. Avveiningen mellom ulike samfunnshensyn skjer normalt gjennom en bred og åpen planprosess⁵⁵. Kommunen skal være tilbakeholden med å gi dispensasjoner⁵⁶.

Tidsaspektet vil være relevant ved vurderingen av en dispensasjonssøknad. Hensyn som var relevant da planen ble vedtatt, kan være mindre relevante dersom det har gått flere år. Det fører imidlertid ikke automatisk til at en gammel plan mister sin relevans, det må gjøres en konkret vurdering⁵⁷.

Dispensasjon etter § 19-2 er et rettsanvendelsesskjønn som domstolene kan overprøve⁵⁸.

4.7 Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler

4.7.1 Rekkefølgekrav

Rekkefølgekrav stilles i arealdelen etter § 11-9 nr. 4 og i reguleringsplaner etter § 12-7 nr. 10. Et rekkefølgekrav bestemmer i hvilken rekkefølge tiltak skal skje ved gjennomføringen av en reguleringsplan. Dersom et rekkefølgekrav sier at det ikke kan bygges boliger før det er tilstrekkelig skolekapasitet, så kan det ikke bygges boliger før det er tilstrekkelig skolekapasitet. Ofte vil et rekkefølgekrav si noe slikt som at «*bolig nummer 200 kan ikke påbegynnes før det kan dokumenteres tilstrekkelig skolekapasitet.*» Etter §§ 11-9 nr. 4 og 12-7

⁵² T-2009-9001 side 152.

⁵³ T-2009-9001 side 154.

⁵⁴ Prop.149 L (2015-2016) side 79.

⁵⁵ Prop. 149 L (2015-2016) side 79.

⁵⁶ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 242.

⁵⁷ SOM-2015-1365.

⁵⁸ T-2009-9001 side 154.

nr. 10 finnes det to måter å bruke rekkefølgekrav på. For det første kan det brukes til å bestemme rekkefølgen en reguleringsplan skal gjennomføres i. For det andre kan det brukes som vilkår for at utbygging kan finne sted.

§§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10 gir en anvisning på hvilke rekkefølgekrav kommunen typisk kan stille, men er ikke uttømmende, som det går fram av ordlyden i bestemmelsen.

Rekkefølgekrav har hjemmel i lov, men er også en del av den alminnelige, forvaltningsrettslige vilkårlæren. Kommunen gir en rettighet gjennom en reguleringsplan, da kan kommunen også stille vilkår for rettigheten.

Rekkefølgekrav sier bare hva som skal opparbeides før utbygging kan settes i gang. Det sier ikke hvem som skal oppfylle rekkefølgekravet.

Rekkefølgekrav er ett av kommunens virkemidler for å sikre en helhetlig utvikling av et område der alle hensyn blir ivaretatt. Rekkefølgebestemmelser brukt riktig er et verktøy for å sikre at hensyn som tilstrekkelig skolekapasitet blir ivaretatt. Rekkefølgekrav brukt feil kan fungere som et byggeforbud. Det kan for eksempel fungere slik dersom utbygging ikke kan skje før tilstrekkelig skolekapasitet kan dokumenteres, og kommunen aldri tar grepene som sikrer skolekapasiteten.

§ 12-7 nr. 10 sier at rekkefølgekrav bare kan stilles i «nødvendig utstrekning». I vilkåret «nødvendig» ligger det at det må være en saklig sammenheng mellom utbyggingen og tiltaket det stilles rekkefølgekrav om⁵⁹. Med saklig sammenheng menes det at det må være en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og planens innhold⁶⁰. Tiltaket må være utløst av utbyggingen. Utbyggingen må være den direkte foranledningen til at tiltaket blir nødvendig, slik at det er relevant og nær sammenheng mellom ytelsene og planens innhold⁶¹. Et eksempel på dette kan være at flere boliger bringer flere barnefamilier inn i området, som igjen skaper et behov for flere barnehageplasser eller større skolekapasitet. Et annet eksempel kan være at flere boliger med flere mennesker skaper et behov for større

⁵⁹ NOU 2003:24 side 171.

⁶⁰ NOU 2003:24 side 171.

⁶¹ Ot.prp.22 (2004-2005) side 66.

friområder. Kommunen kan da stille rekkefølgekrav om at det skal opparbeides friområder, før det kan bygges boliger.

Tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig⁶². Med funksjonelt nødvendig menes det at tiltaket henger sammen med utviklingen av eller presset på infrastrukturen i området. Med planfaglig nødvendig menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha tilfredsstillende utforming, dvs. imøtekommer gjeldende krav til/prinsippet for forsvarlig planlegging – for eksempel i forhold til forurensing, støy, grøntområder og trafikkføring⁶³. Rene fiskale hensyn kan ikke begrunne et rekkefølgekrav⁶⁴.

Typisk tiltak som kan være «nødvendige» er infrastrukturtiltak som belysning og skilting, miljøtiltak, støyskjermer, håndtering av forurensing, kvalitetstiltak i byrom og parkområder.

Tiltaket trenger ikke å bli gjennomført innenfor området reguleringsplanen dekker⁶⁵. Det kan stilles rekkefølgekrav for å beskytte nærliggende områder mot skadevirkninger, for eksempel støy. Vilkåret er at tiltaket er foranlediget av utbyggingen, etter § 12-7 nr. 10.

Det er tilstrekkelig for å oppfylle rekkefølgekravet at utbygger kan sikre opparbeidelse. Det kan gjøres gjennom å stille finansiell sikring for tiltaket, eller gjennom å inngå en utbyggingsavtale etter § 17-1. Begge deler er tilstrekkelig for å anse rekkefølgekravet som oppfylt. Utbygger trenger altså ikke vente helt til parken står ferdig, før han setter i gang utbygging. Det holder at han kan sikre opparbeidelsen.

Et rekkefølgekrav legger ingen plikter på kommunen. Kommunen binder seg ikke, og står fritt til å bruke sine ressurser slik den selv ønsker. Selv om det finnes et rekkefølgekrav om å bygge en skole, og det er kommunen som bygger skoler, så trenger ikke kommunen bygge skolen, bare fordi rekkefølgekravet sier at det skal bygges en skole før utbygging kan starte.

⁶² NOU 2003:24 side 171.

⁶³ NOU 2003:24 side 171.

⁶⁴ NOU 2003:24 side 171. Det samme er slått fast av tingretten i TOSLO-2018-132587.

⁶⁵ Sivilombudsmannen i SOM-2015-1194.

Rekkefølgekravet legger heller ingen plikter på utbygger. Utbygger må ikke oppfylle rekkefølgekravet. Rekkefølgekravet sier bare at utbygging ikke kan starte før kravet er oppfylt.

Det er ikke mulig å oppfylle et rekkefølgekrav delvis. De krever hel oppfyllelse eller dispensasjon⁶⁶.

Reglene om rekkefølgekrav skiller seg fra reglene om opparbeidelsesplikt etter § 18-1. Det er ikke et krav om nødvendighet der det er snakk om lovbestemt opparbeidelse etter § 18-1. Kravene om opparbeidelse av vei og vann- og avløpsanlegg gjelder alltid. Rekkefølgekrav kan imidlertid stille krav om helt andre ting enn det som følger av opparbeidelsesplikten.

Det ligger under kommunens frie skjønn å stille rekkefølgekrav⁶⁷. For at domstolene kan overprøve et rekkefølgekrav må det derfor gjøres etter læren om myndighetsmisbruk.

4.7.2 Utbyggingsavtaler

Gjennomføringen av rekkefølgekrav kan by på praktiske problemer. For å samarbeide om gjennomføringen av rekkefølgekravene kan utbygger og kommunen inngå en utbyggingsavtale. En utbyggingsavtale er en avtale mellom en utbygger og kommunen om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan, jf. § 17-1.

Utbyggingsavtaler inngås om en rekke ulike forhold. I en undersøkelse av Asplan Viak på vegne av regjeringen inneholdt 100 % av avtalene teknisk og grønn infrastruktur. I overkant av 20 % av avtalene inneholdt store infrastrukturtiltak, i underkant av 20 % forkjøpsrett boliger, rundt 10 % fordeling boligtype og 18 % organisering av velforeninger⁶⁸.

Utbyggingsavtaler kan være en smidigere og enklere måte å sikre gjennomføring av planen, enn de mer dramatiske virkemidlene refusjon, ekspropriasjon og urbant jordskifte⁶⁹.

⁶⁶ Uttalt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i sak 15/3677.

⁶⁷ Slått fast av tingretten i TOSLO-2018-132587 og TOSLO-2018-104016.

⁶⁸ «Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning utbyggingsavtaler», Kommunal- og regionaldepartementet 2009, side 26.

⁶⁹ Kommunal- og regionaldepartementet «Veileder for utbyggingsavtaler», 6. mai 2006, side 6.

Utbyggingsavtaler vil altså ofte være i begge parter interesse, både kommunens og grunneierens.

En utbyggingsavtale skiller seg fra en vanlig avtale ved at den har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet og at den gjelder gjennomføring av kommunal plan. Hva man kan inngå en utbyggingsavtale om vil dessuten være innskrenket av bestemmelsene i kapittel 17 i plan- og bygningsloven.

Utbyggingsavtalen kan inngås mellom én utbygger og kommunen, eller mellom flere utbyggere og kommunen.

Utbyggingsavtaler kan bare benyttes dersom kommunen har vedtatt et forutsigbarhetsvedtak etter § 17-2. Det er ikke knyttet strenge formkrav til dette vedtaket. I praksis gjøres det ofte som en del av behandlingen av arealdelen.

En utbyggingsavtale er en del av den offentlige myndighetsutøvelsen. Reglene om god forvaltningsskikk gjelder derfor. Den befinner seg likevel hovedsakelig på avtalerettens område. Det er frivillig for utbygger om man ønsker å inngå en utbyggingsavtale eller ikke. Det er heller ikke mulig å klage på en utbyggingsavtale, jf. § 17-5. En tvist om en utbyggingsavtale må løses rettslig.

Det er § 17-3 som trekker opp rammene for hva som kan avtales i en utbyggingsavtale. Bestemmelsen trekker ikke opp klare grenser, men gir kriterier som må vurderes i det konkrete tilfellet.

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan, jf. § 17-3 første ledd. Avtalen kan regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming, jf. § 17-3 andre ledd første punktum. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris, jf. § 17-3 andre ledd andre punktum.

Etter § 17-3 tredje ledd kan avtalen gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge helt eller delvis tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Det er denne bestemmelsen som brukes når man skal gjennomføre rekkefølgekrav. For utbyggingsavtaler

som skal gjennomføre rekkefølgekrav er det altså to vilkår. For det første må tiltaket være nødvendig. For det andre må tiltaket være forholdsmessig.

Vurderingen av om tiltaket er nødvendig er den samme som vurderingen for rekkefølgekrav.

I at tiltaket må være forholdsmessig ligger det at kostnaden som belastes utbygger eller grunneier, må stå i forhold til belastningen den aktuelle utbyggingen påfører kommunen, jf. § 17-3 tredje ledd tredje punktum. Belastningen må stå i forhold til utbyggingens art og omfang⁷⁰. Inn i vurderingen går hvilken påvirkning tiltaket har på omgivelsene og tiltakets størrelse. Det er også et moment hvordan fordelingen av kostnader blir mellom utbygger og kommunen. Vurderingen skal ikke gjøres ut fra prosjektets inntjening. Ved vurderingen av tiltakets forholdsmessighet vil ulempen for utbygger stå på den ene siden, mot kommunens ulemper ved utbyggingen på den andre⁷¹. Det vil i utgangspunktet være opp til kommunen å vise de behovene utbyggingen utløser. Jo større bidrag kommunen stiller opp med, jo mindre vil kravet om «nødvendighet» bli⁷².

Vurderingen av hva som er «nødvendig» er en del av kommunens frie skjønn⁷³.

Utbyggingsavtaler som følger opp rekkefølgekrav må altså prøves etter myndighetsmisbrukslæren.

Ved mislighold blir ikke hele avtalen ugyldig. Det er bare det konkrete tiltaket som blir ugyldig, mens resten av reguleringsplanen fortsatt er gjeldende⁷⁴.

Dersom et tiltak faller inn under opparbeidelsesplikten i § 18-1 trenger man ikke utbyggingsavtale for å gjennomføre det. Det er likevel ingenting i veien for at man inngår en utbyggingsavtale om slike tiltak.

Etter Byggesaksforskriften § 18-1 gjelder det et forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Bestemmelsen definerer sosial infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å

⁷⁰ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) side 66.

⁷¹ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) side 66.

⁷² Ot.prp.nr.22 (2004-2005) side 66.

⁷³ NOU 2003:24 side 172. Det samme er slått fast av tingretten i TOSLO-2018-132587.

⁷⁴ TOSLO-2018-132587.

skaffe til veie. En utbyggingsavtale kan derfor ikke inneholde en bestemmelse om at utbygger skal bygge en skole. Man kan heller ikke putte inn midler til drift av en skole i en utbyggingsavtale. Derimot kan det være lovlig å avtale bidrag til tiltak som ikke er sosial infrastruktur. Slike tiltak kan være idrettshall, omsorgsboliger eller teknisk infrastruktur. Det trekkes en grense mot tilbud som retter seg mot samme brukergruppe (skolebarn, barnehagebarn og pasienter), men som ikke er en del av de lovpålagte ytelsene. Dette må i utgangspunktet vurderes ut fra de aktuelle særlovene. Tiltak som oppfyller kravene til tjenesten og bidrar til kommunens oppfyllelse av de lovpålagte pliktene kan ikke inngå i utbyggingsavtaler⁷⁵.

I rekkefølgekrav kan det stilles krav om opparbeidelse av sosial infrastruktur. Siden utbyggingsavtaler primært blir til for å oppfylle rekkefølgekrav, representerer det en skjevhet i systemet. Det kan stilles rekkefølgekrav om sosial infrastruktur, men disse kan ikke gjennomføres i en utbyggingsavtale.

Kommunen kan ikke gi dispensasjoner i en utbyggingsavtale, jf. plan- og bygningsloven § 17-7 første punktum. Derimot kan departementet gi dispensasjon der samfunnsmessige interesser tilsier det, jf. § 17-7 andre punktum. Bestemmelsen gir departementet mulighet til å gi fritak fra forbudet mot sosial infrastruktur. Et slikt fritak er gitt for et prosjekt på Fornebu, slik at utbygger forplikter seg i utbyggingsavtalen til å bygge skolen⁷⁶.

5 Hvordan kan man bruke de kommunale planverktøyene for å ivareta relevante hensyn i planprosessen?

En del av oppgavens problemstilling er hvordan man kan bruke de kommunale planverktøyene for å ivareta relevante hensyn i planprosessen. Relevante hensyn er avgrenset til hensynet til miljø og samfunn. Det er mest hensiktsmessig å se nærmere på planverktøyene kommunedelplan, områderegulering og detaljregulering.

⁷⁵ Veileder utbyggingsavtaler Utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet mai 2006 side 23.

⁷⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet i sak 15/2529.

5.1 Når er det mer hensiktsmessig med en kommunedelplan enn en områderegulering?

Kommunedelplan og områderegulering har til felles at de begge er planverktøy som planlegger et større område i sammenheng. Forskjellen ligger i at en kommunedelplan er en forlengelse av kommuneplanen, mens områderegulering er en reguleringsplan. Det gjør at det er en del rettslige forskjeller mellom de to planverktøyene. Regjeringen skriver i sin planveileder at kommunedelplanens primære formål er å «*Avklare overordnet arealpolitikk og hovedtrekkene for arealdisponering for en del av kommunen.*». Områdereguleringens primære formål er «*Områdevisse avklaringer av bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.*»⁷⁷. Det er ikke umiddelbart åpenbart hva som er forskjellen mellom de to planverktøyene, utover at den ene er en forlengelse av kommuneplanen, mens den andre er en reguleringsplan. Det er derfor nødvendig å sammenligne hvilke rettslige virkemidler som ligger i hvert av planverktøyene.

Både en kommunedelplan og en områderegulering er en plan som gir et areal en rettslig regulering. Begge består av et plankart etter §§ 11-5(3) og 12-1 og planbestemmelser etter §§ 11-9 og 12-7.

Områderegulering brukes der kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte, områdevisse avklaringer av arealbruken, jf. § 12-2. Kommunedelplan skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene, jf. § 11-5(2). Allerede her ligger det en forskjell. Det er i utgangspunktet tenkt at man skal være mer detaljert i en reguleringsplan, enn i en kommunedelplan.

Både kommuneplanens arealdel og områderegulering er rettslig bindende for bruken av et areal, jf. §§ 11-6(1) og 12-4.

Hovedformål er like for en kommunedelplan og områderegulering, jf. § 11-7 og § 12-5. Man kan sette flere underformål i en områderegulering enn i en kommunedelplan, selv om mange av underformålene er de samme. Forskjellen knytter seg til hovedformålet LNFR. I en områderegulering er det mulig å sette flere underformål for hovedformålet LNFR enn i en kommunedelplan, jf. §§ 12-5 andre ledd nr. 5 og 11-7 andre ledd nr. 5. Mulighetene for

⁷⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet «Reguleringsplanveileder», 2018, side 17.

detaljert regulering knyttet til LNFR-områder er altså større i en områderegulering enn i en kommunedelplan.

En annen viktig forskjell ligger i at hovedformål ikke kan kombineres i en kommunedelplan, jf. § 11-9. Hovedformål kan kombineres i en områderegulering, jf. § 12-5 første ledd.

En siste forskjell er kombinerings av underformål. I en kommunedelplan kan underformål kombineres innbyrdes, § 11-9, men bare under sitt hovedformål. I en områderegulering kan underformål kombineres under hovedformålet, men de kan også kombineres under andre hovedformål, så lenge det ikke er motstrid mellom formålene, jf. § 12-5 første ledd.

Samlet gjør dette at man kan regulere hovedformål og underformål mer detaljert i en områderegulering enn i en kommunedelplan.

Kommunen gir normalt hensynssoner i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-8. Man burde unngå å sette nye hensynssoner i en reguleringsplan, da reguleringsplanen helst skal sørge for at hensynene som følger av hensynssonen blir endelig ivaretatt⁷⁸. Normalt vil man kunne sette hensynssonene tilfredsstillende i arealdelen, uten å utarbeide en egen kommunedelplan. Det kan likevel tenkes at et område har mange kulturminner, behov for å tillate spredt boligbebyggelse etter § 11-11 nr. 2, problemstillinger knyttet til strandsonen etter § 11-11 nr. 4, og andre problemstillinger, som samlet gjør at det ikke lar seg tilfredsstillende behandle arealdelen. I områder der det er behov for å gi mange hensynssoner, kan det være hensiktsmessig å utarbeide en egen kommunedelplan.

Kommunen gir bestemmelser både i en kommunedelplan og en områderegulering, jf. §§ 11-9, 11-10, 11-11 og 12-7. Det finnes imidlertid en rekke bestemmelser man bare kan gi i en reguleringsplan. Kommunen kan i en områderegulering gi bestemmelser etter § 12-7 nr. 2, nr. 3, nr. 5, nr. 8, nr. 9 og nr. 12, som det ikke er mulig å gi i en kommunedelplan. Gjennom disse bestemmelsene kan man ivareta en lang rekke hensyn. Blant disse er bestemmelser om bruk av arealer, bygninger og anlegg, antallet boliger i et område og største og minste boligstørrelse. Departementet uttalte ved innførelsen av områderegulering i 2008 at diskusjonen om de store rammene i by- og stedsutviklingen, knyttet til funksjon og utforming,

⁷⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet «Reguleringsplanveileder», 2018, side 102.

høyder og vegsystem, kollektivtransport, grønnstruktur, avgrensing mot landbruks-, friluft-, natur- og reindriftsområder og så videre, skulle gjøres i en områderegulering⁷⁹.

Samtidig kan man gi ganske detaljerte bestemmelser i en kommunedelplan, for eksempel om byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, jf. § 11-9 nr. 5.

Rekkefølgekrav kan settes både i en kommunedelplan og en områderegulering, jf. §§ 12-7 nr. 10 og 11-9 nr. 4.

Krav til opparbeidelsesplikt og refusjon kan følge både av en kommunedelplan og en områderegulering, jf. §§ 18-1 og 18-3.

En områderegulering kan ha bestemmelser om urbant jordskifte, jf. § 12-7 nr. 13. Det er ikke mulig å gi bestemmelser om urbant jordskifte i en kommunedelplan. Derimot kan man stille krav om felles planlegging av flere grunneiendommer etter § 11-8 tredje ledd bokstav e, som gjør at dette kan ivaretas gjennom en senere detaljregulering.

Sett under ett betyr det at man kan gi mer detaljerte bestemmelser i en kommunedelplan enn i en områderegulering. Det betyr at som et utgangspunkt kan kommunen sette flere formål og gi flere bestemmelser som ivaretar hensynet til miljø og samfunn i en områderegulering enn i en kommunedelplan.

Samtidig vil en kommunedelplan følges opp av detaljregulering. I detaljreguleringen kan kommunen gi de samme bestemmelsene som den ville kunne ha gjort i en områderegulering. Fordelen med en områderegulering er altså begrenset til muligheten til å gi disse bestemmelsene og formålene over et større område. For eksempel anbefaler Klima- og miljødepartementet at kommunen vurderer områderegulering dersom det planlegges flere støyende virksomheter i samme område, eller en støyende virksomhet i et område med en eller flere eksisterende støyende virksomheter⁸⁰. For å illustrere forholdet mellom en kommunedelplan og en reguleringsplan anbefaler departementet i rundskrivet at kommunen stiller krav om reguleringsplan i kommunedelplanen der støyproblematikk kan bli aktuelt, men det er ikke lagt opp til at kommunen gir detaljerte bestemmelser som regulerer spørsmål knyttet til støy i kommunedelplanen. I situasjoner der det holder med generelle bestemmelser over et større område, kan man ivareta hensynet til miljø og samfunn like godt

⁷⁹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 229.

⁸⁰ T-2016-1442 side 4.

med en kommunedelplan fulgt av en detaljregulering, som med en områderegulering. Det er flere forskjeller i saksbehandlingsreglene for en kommunedelplan og en områderegulering. Ved oppstart av planarbeid for kommunedelplan skal det gis varsel om oppstart til berørte offentlige organer og andre interessenter, i tillegg til en kunngjøring i avis og elektronisk, jf. § 11-12 andre ledd. Derimot trenger man ikke varsle de som blir berørt av planen. Ved oppstart av planarbeid for områderegulering skal det derimot gis varsel om oppstart i avis og elektronisk, men i tillegg må man varsle de som blir direkte berørt av planen, jf. § 12-10 andre ledd. Vedtak av områderegulering er et enkeltvedtak det går an å klage på. Det er ikke klageadgang på kommunedelplaner, da de ikke er et enkeltvedtak. Det er naturlig at kravene til involvering av de som blir berørt av planen er sterkere ved en områderegulering enn ved en kommunedelplan, da man har mulighet til å gi mer detaljerte bestemmelser i en områderegulering.

Både for en kommunedelplan og områderegulering er det krav om planprogram etter § 4-1. Dessuten har begge krav om konsekvensutredning etter de nærmere reglene i konsekvensutredningsforskriften.

I en kommunedelplan er det ikke undersøkelsesplikt for kulturminner, dersom det er stilt krav om reguleringsplan for arealet, jf. kulturminneloven § 9. For reguleringsplaner gjelder undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9.

For en kommunedelplan gjelder ingen saksbehandlingsfrister. For reguleringsplaner gjelder saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven §§ 12-10 og 12-12.

De omfattende saksbehandlingsreglene kan gjøre arbeidet med en områderegulering mer omfattende enn arbeidet med en kommunedelplan. Der man bare har behov for å avklare mer overordnede linjer burde derfor en kommunedelplan benyttes. Områderegulering er mer arbeidskrevende, og burde forbeholdes der det er behov for å regulere et større område mer detaljert.

En områderegulering gir grunnlag for å gå videre på byggesak, jf. § 12-1 tredje ledd. Unntaket er der det i områderegulering er stilt krav om etterfølgende detaljregulering, jf. § 12-7 nr. 11. En kommunedelplan gir normalt ikke grunnlag for å gå videre på byggesak. For noen mindre tiltak som ikke har vesentlig virkning på miljø og samfunn, kan likevel en kommunedelplan gi grunnlag for å gå direkte videre på byggesak, dersom dette går klart fram av planen, jf. § 12-1 tredje ledd.

Det går ikke an å ekspropriere etter en kommunedelplan. Det kan gi dårligere muligheter for å gjennomføre planen. Samtidig må ikke dette ivaretas gjennom en områderegulering, det kan også ivaretas gjennom en etterfølgende detaljregulering. Dersom det er nødvendig å ekspropriere utenfor planområdet kan dette gjøres med samtykke fra departementet etter § 16-2 tredje ledd første punktum. For veiskjæringer og fyllinger trengs heller ikke slikt samtykke, jf. § 16-2 tredje ledd andre punktum.

En kommunedelplan gir grunnlag for krav om innløsning etter fire år, jf. § 15-1. En reguleringsplan gir grunnlag for krav om innløsning straks planen er vedtatt, jf. § 15-2.

Ut fra de rettslige forskjellene kan man dra noen konklusjoner. Både områderegulering og kommunedelplan gir muligheter til å planlegge et større område i sammenheng. Begge er gode verktøy for å ivareta hensynet til miljø og samfunn. I en områderegulering har man muligheter til å gi mer detaljerte bestemmelser enn i en kommunedelplan. Kommunal- og moderniseringsdepartementet anbefaler i sin planveileder å bruke kommunedelplaner til å peke ut utbyggingsretninger og utbyggingsgrenser, mens områderegulering burde benyttes der detaljeringsgraden er høy⁸¹. Områderegulering er derfor bedre dersom man har behov for å gi detaljerte bestemmelser over et større område, for å ivareta ulike miljø- og samfunnshensyn.

Samtidig innebærer en områderegulering langt større krav til involvering av de som blir berørt av planen. Områderegulering har mer omfattende regler knyttet til saksbehandlingsfrister, klageadgang, undersøkelsesplikt etter kulturminneloven, konsekvensutredning etter konsekvensutredningsforskriften og til å varsle parter i saken. Det betyr at det er langt mer arbeidskrevende å utarbeide en områderegulering enn en kommunedelplan.

En områderegulering er bedre der man har behov for å bruke reglene om ekspropriasjon eller innløsning. Samtidig er det mulig å ivareta dette gjennom en detaljreguleringsplan.

Det er bedre muligheter for å gå rett på byggesak fra en områderegulering. Dette er imidlertid også noe som man etter forholdene vil kunne ivareta gjennom en detaljregulering.

En områderegulering er i utgangspunktet et bedre verktøy der man trenger å fordele verdiøkning over et større område, jf. § 12-7 nr. 13. Samtidig går det an å ivareta dette i en detaljregulering gjennom krav om felles planlegging etter § 11-8 bokstav e.

⁸¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet «Reguleringsplanveileder», 2018, side 17.

En kommunedelplan og en områderegulering gir i utgangspunktet begge muligheter til å fordele kostnader knyttet til opparbeidelsesplikten og rekkefølgekrav. I praksis kan det være mer hensiktsmessig å ivareta dette gjennom en områderegulering, da detaljeringsgraden kan bli høy når dette skal tegnes inn i planen.

5.2 Når er det mer hensiktsmessig med en områderegulering enn en detaljregulering?

Reglene knyttet til områderegulering og detaljregulering er stort sett de samme. Forskjellen mellom områderegulering og detaljregulering knytter seg primært til størrelsen på området reguleringsplanen gjelder for. Det er imidlertid noen andre forskjeller.

Det finnes flere saksbehandlingsregler knyttet til private detaljreguleringsforslag, som ikke gjelder for områderegulering. Når et privat planarbeid igangsettes skal det avholdes oppstartsmøte, jf. § 12-8. Etter at planforslag er mottatt, skal kommunen snarest og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, legge forslaget ut på offentlig høring, jf. § 12-11. Dersom kommunen bestemmer seg for ikke å legge forslaget ut på offentlig høring, skal forslagsstiller innen tre uker underrettes ved brev, jf. § 12-11. Kommunen utarbeider områderegulering selv. Områdereguleringer følger altså ikke de samme saksbehandlingsreglene.

En områderegulering gjelder til kommunestyret vedtar en ny plan, jf. § 12-2. Private detaljreguleringer skal oppdateres i nødvendig grad, dersom den ikke er satt i gang etter ti år, jf. § 12-4 femte ledd.

Formål og bestemmelser er stort sett de samme for områderegulering og detaljregulering, jf. §§ 12-5 og 12-7. Den eneste forskjellen ligger i at man i en områderegulering kan stille krav om detaljregulering og felles planlegging, jf. §§ 11-8 tredje ledd bokstav e, 12-6 og 12-7 nr. 11. Det er ikke mulig å stille tilsvarende krav i en detaljregulering.

Den viktigste forskjellen mellom en områderegulering og en detaljregulering knytter seg altså til størrelsen på arealet de ulike reguleringsplanene regulerer. Der flere forhold bør avklares, bør det gjennomføres en områderegulering som gir mer detaljerte rammer for arealbruk og bestemmelser for utbygging av et område⁸². De forholdene som er viktig for området som helhet blir fastlagt i områdereguleringen, mens det overlates til en eller flere

⁸² Ot.prp.nr.32 side 129.

detaljreguleringer å fastsette de endelige rammene⁸³. For eksempel kan hovedstrukturen for veg-, vann-/avløp-, gang/sykkel- og kollektivsystem, overvannsløsninger, grønnstruktur og byggeområder bli avklart i en områderegulering, mens etterfølgende detaljregulering eller byggesak fastsetter den konkrete tomtedelingen⁸⁴. Et annet eksempel er at detaljert utforming av søppelsug, tunløsninger, og gjennomføring av parkeringsløsninger, bør løses i en detaljregulering⁸⁵.

Områderegulering er dessuten bedre egnet for større planområder der utbyggingen har et tidsperspektiv langt ut over fem år⁸⁶.

En reguleringsplan er et dokument med økonomisk verdi, avhengig av hva området er regulert til. Norsk eiendom påpeker at et område som er detaljregulert, men ikke områderegulert, har høyere økonomisk verdi⁸⁷. Utbygger vil altså som et utgangspunkt ha interesse av at området bare er detaljregulert. I noen situasjoner, for eksempel der utbyggingen har et langt tidsperspektiv, vil en områderegulering i bunn likevel kunne øke verdien av området, slik at områderegulering også er i utbyggers interesse⁸⁸.

Områderegulering er planverktøyet for samfunnsplanleggingen. Det er derfor lett å tenke seg at man best ivaretar hensynet til miljø og samfunn gjennom en områderegulering. Det finnes imidlertid en lang rekke regler som ivaretar hensynet til miljø og samfunn i en detaljregulering. Blant disse er planprogram etter § 4-1, kunngjøring etter § 12-8 andre ledd, individuell varsling og medvirkning etter §§ 12-8 første ledd og 5-1, at større endringer krever ny plan § 12-14 andre ledd, uttalelse fra sektormyndighetene, etter § 5-2, oppfølging av hensynssoner etter § 12-6, muligheten til å sette formål etter § 12-5, til å gi bestemmelser etter § 12-7 og reglene i konsekvensutredningsforskriften. Hensynet til miljø og samfunn kan altså fint ivaretas i en detaljregulering.

⁸³ Ot.prp.nr.32 side 129.

⁸⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet «Reguleringsplanveileder», 2018, side 24.

⁸⁵ Norsk Eiendom, «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner» side 39.

⁸⁶ Prop.121 L (2013-2014) side 5.

⁸⁷ Norsk Eiendom, «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner» side 24.

⁸⁸ Norsk Eiendom, «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner» side 24.

Det vil normalt ta kortere tid å utarbeide en detaljregulering enn en områderegulering, ganske enkelt fordi man forholder seg til færre grunneiere og regulerer et mindre område. Det kan være en stor fordel med å utarbeide en detaljregulering, framfor en områderegulering. Samtidig må det veies opp mot at områderegulering kan gi bedre muligheter til å avklare felles spørsmål over et større område, som kan gi en bedre gjennomføring av planen.

I en områderegulering kan man gi bestemmelser for flere eiendommer samtidig. Det gir muligheter til å regulere inn ting som friområder/grønnstruktur, byggehøyder, lekefelt/ballfelt, flomveier, torg, byrom, lek- og aktivitetsområder, gang- og sykkelforbindelser, bussholdeplasser, trygge skoleveier, støy, og fordele kostnadene for opparbeidelsen disse. Gjennom en områderegulering kan man bestemme at fire eiendommer skal dele på kostnadene for sentralt lekefelt, tre eiendommer skal dele på kostnadene for rundkjøring, fem eiendommer skal bidra til å opparbeide kunstgressbane, mens alle skal bidra til å opparbeide sykkelsti. Detaljregulering gir ikke de samme mulighetene til å fordele kostnader.

En annen situasjon der man bruker områderegulering er der man ønsker å putte inn flere ulike funksjoner i et område. Det kan for eksempel være snakk om et ønske om å danne et bydelssenter med kontorvirksomhet og offentlig uterom, i tillegg til boliger.

Det går an å sørge for en raskere planprosess med felles behandling av reguleringsplan og byggesak, jf. §§ 1-7, 12-15 og 21-4.

6 Hvordan kan man bruke de kommunale planverktøyene for å sikre gjennomføring av planen?

Andre del av oppgavens problemstilling er hvordan man kan bruke de kommunale planverktøyene for å sikre gjennomføring av planen. Dette kapittelet forsøker å beskrive noen av problemene som typisk vil oppstå, og forsøker å svare på hvordan en kommune kan bruke verktøyene som ligger i plan- og bygningsloven til å sikre gjennomføring.

6.1 Hvilke problemer vil typisk oppstå ved gjennomføringen av planen?

En fellesnevner for problemer som kan oppstå ved gjennomføringen av planen, er kostnader knyttet til behovet for felles infrastruktur. I første omgang er det snakk om behovet for vei- og vann- og avløpsanlegg, jf. § 18-1. Annen infrastruktur det kan være snakk om er opparbeidelse av park, skole, barnehage, lekeplass, felles uteoppholdsareal eller andre ting,

avhengig av det konkrete prosjektet. Kostnadene kan følge fra opparbeidelsesplikten eller fra rekkefølgekrav.

Opparbeidelsesplikten og rekkefølgekrav kan ikke oppfylles delvis. Det kan derfor fort bli slik at første utbygger må ta hele kostnaden for å opparbeide infrastrukturen. Uten gode verktøy for å fordele disse kostnadene kan det fort oppstå et svarteperspill. Det vil si at ingen av utbyggerne tar det første steget, og starter sin utbygging. Første utbygger blir den som tar hele kostnaden og skaper verdier for de andre grunneierne. Denne kostnaden kommer på et tidspunkt der likviditeten gjerne er lav, siden de lønnsomme sidene av utbyggingen ennå ikke har begynt å gjøre seg gjeldende. Det kan lett skapes et insentiv for å vente på at andre utbyggere oppfyller rekkefølgekravene og opparbeidelsesplikten, før man setter i gang sin egen utbygging.

Et annet problem kan være at utbyggerne har ulikt tidsperspektiv for gjennomføring av planen. For eksempel kan én utbygger ønske å sette i gang med utbygging straks planen er vedtatt, mens en annen utbygger vil ønske å vente noen år. Det kan fort gjøre at første utbygger må ta hele kostnaden for å opparbeide infrastrukturen.

Skjevheten kan også knytte seg til verdiskaping av planen. Dersom en grunneier opparbeider infrastruktur som skal dekke behovet for et større område, vil han skape verdier for de øvrige grunneierne. Disse kommer med som gratispassasjerer. De får en stor verdiøkning på sin eiendom, uten å være med å ta kostnaden som gjør utbygging mulig. De får sitt rekkefølgekrav oppfylt, og kan sette i gang sin utbygging uten å tenke på kostnader til infrastruktur.

Ulik fordeling av kostnader kan også knytte seg til utnyttelsesgraden på tomta. Verdien til en eiendom har en klar sammenheng med hvilket formål den er regulert til⁸⁹. Lavest verdi har områder som ikke er avsatt til bygging i kommuneplanen. Slike områder innebærer stor usikkerhet med hensyn til fremtidig utbygging. Er tomten avsatt som fremtidig byggeområde i kommuneplanen er verdien betydelig økt⁹⁰. Den felles infrastrukturen kan legge beslag på store arealer. For eksempel er en park svært arealkrevende. Uten behov for å bruke tomta til

⁸⁹ Norsk Eiendom «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner», side 24.

⁹⁰ Norsk Eiendom «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner», side 24.

infrastruktur, kunne utbygger ha bygget for eksempel boliger på et større område av tomta. Slik kan arealformålene gi grunneiere ulik økonomisk verdi som en følge av planen.

Forskjellen i kostnader, verdiskapning, tomteutnyttelse og tidsperspektiv mellom ulike utbyggere skaper en skjevhet som lett kan gjøre at ingen av utbyggerne tar det første steget og setter i gang sin utbygging. Dersom planen er utformet på feil måte vil det rett og slett være mer lønnsomt å vente på at en annen utbygger skal sette i gang sin utbygging, for så å nyte godt av fruktene som en gratisspassasjer.

Det knytter seg noen spesielle problemer til gjennomføringen av rekkefølgekrav.

Rekkefølgekrav sier ingenting om hvem som skal gjennomføre tiltakene. Kombinasjonen av at tiltakene ofte har en betydelig kostnad, og at det kan være uavklart hvem som skal gjennomføre dem, kan skape problemer. Det er flere eksempler i praksis på kommuner som vedtar en reguleringsplan, før de inntar en passiv «vente-og-se» holdning. Resultatet kan fort bli at bestemmelsene i reguleringsplanen blir liggende som et byggeforbud.

Noen rekkefølgekrav er det bare kommunen som har lov til å oppfylle. En privat utbygger kan for eksempel ikke bygge en skole. Det går heller ikke an å avtale at den private parten skal bygge skolen i en utbyggingsavtale. Rekkefølgekravet legger imidlertid ingen krav på kommunen, og binder ikke opp kommunens budsjetter. Dersom et rekkefølgekrav sier at utbygging ikke kan skje før skolekapasitet kan dokumenteres løst, er det bare kommunen som kan sikre at utbygging kan settes i gang. Dersom kommunen har en passiv holdning, kan slike rekkefølgekrav i realiteten fungere som et byggeforbud.

Rekkefølgekrav kan gjelde forhold på andre eiendommer enn utbyggers. Rekkefølgekravet kan for eksempel si at det skal opparbeides en park, men arealet som er satt av til park ligger på en annen eiendom enn utbyggers.

Et siste mulig problem er at rekkefølgebestemmelsene kan være upresist utformet, som gir en usikkerhet om hva som egentlig skal oppfylles. Det er kommunen som er ansvarlig for utformingen av rekkefølgekravene. Eventuelle uklarheter i bestemmelsene bør ikke innebære en fordel for kommunen, ved at de gis for omfattende innhold⁹¹.

⁹¹ Rundskriv H-05/02, Kommunal- og regionaldepartementet side 24.

Kommunen har flere virkemidler for å løse disse problemene. Den videre framstillingen ser først generelt på utformingen av planen, før den ser mer konkret på virkemidlene refusjon, urbant jordskifte og utbyggingsavtale.

6.2 Utforming av planen

Grunnlaget for gjennomføring av planen legges ved utarbeidelsen. Hvordan man utarbeider kommuneplanens arealdel, kommunedelplanen eller reguleringsplanen har betydning for hva som skal opparbeides, og for om reglene om innløsning, ekspropriasjon, refusjon, urbant jordskifte og utbyggingsavtale kan tas i bruk.

Kommunen og utbygger vil ofte ha ulike interesser inn i prosjektet. For kommunen vil det være viktig at den felles infrastrukturen blir opparbeidet, og at hensynet til miljø og samfunn blir ivarettatt. For utbygger er det vanligvis en viktig motivasjon at prosjektet må kunne gjennomføres uten tap og helst med overskudd⁹². Det er en fordel for gjennomføringen om disse hensynene kan kombineres i planen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i sine prinsipper for effektive reguleringsplanprosesser blant annet påpekt at det er en fordel om en reguleringsplan har riktig avgrensning og detaljeringsnivå, at planen er klar, entydig og uten innebygde målkonflikter, og at den er realistisk og legger til rette for gjennomføring⁹³. Dersom man klarer å sikre dette i planprosessen vil det legge et godt grunnlag for gjennomføring av planen.

Kravet til infrastruktur vil følge fra kommuneplanens arealdel, en kommunedelplan eller en reguleringsplan. Det er derfor viktig å være bevisst allerede ved utarbeidelsen av planen på hvilken infrastruktur det er realistisk å opparbeide i området, og å sørge for mekanismer som gjør at den blir opparbeidet.

Den enkleste måten å sikre gjennomføring av planen på er at kommunen tar alle kostnadene for den felles infrastrukturen. Det er imidlertid hverken rimelig eller praktisk mulig i alle tilfeller. Det er ikke urimelig å kreve at utbygger er med på å betale for de behovene hans prosjekt skaper.

⁹² Norsk Eiendom «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner», side 27.

⁹³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet «Reguleringsplanveileder», 2018, side 14.

I planprosessen vil det for det første være viktig å avdekke hvilke kostnader prosjektene i området kan tåle å bære. For det andre vil det være viktig å ha et avklart forhold til hvordan kostnadene skal fordeles. Kommunen har et særlig ansvar for å avklare så tidlig som mulig om det er noen innenfor planområdet som ikke er villig til å forplikte seg til å bidra til infrastrukturen. Kommunen har en viktig rolle i å få alle til å forplikte seg, og følge opp dersom noen ikke vil⁹⁴.

Advokatutvalget har foreslått at byrdefordeling mellom flere utbyggere bør sikres i reguleringsplanen ved at rekkefølgekrav deles opp og legges inn i en «gjennomføringsmatrise» i reguleringsbestemmelsene⁹⁵. Utvalget uttaler videre at *«Dersom en i reguleringsplanfasen lykkes i å utforme rekkefølgekrav som er oppdelt og knyttet til de utbyggingsfelt som har den sterkeste planfaglige tilknytningen til rekkefølgekravet, vil det gi forutsigbarhet og forenkle forhandlingene om utbyggingsavtale samt sikre en større grad av byrdefordeling.»*⁹⁶ Det er lettere å gjøre en slik fordeling i en områderegulering, der man regulerer flere grunneiendommer felles.

Slike bestemmelser burde ikke gis i en kommunedelplan, da bestemmelsene vil være mer detaljerte enn det kommunen har hjemmel til å gi i en kommunedelplan. Det er svært lett å lage en ugyldig plan, dersom man forsøker å regulere disse spørsmålene i en kommunedelplan. I noen situasjoner kan det også være en fordel med den mer detaljerte reguleringen av arealformål som en områderegulering gir muligheter for.

Alternativet til en områderegulering er å dele opp infrastrukturen, og fordele den ut i de ulike detaljreguleringsplanene. Det kan koordineres gjennom en veiledende plan for området. Det vil være helt kurant i noen områder. Dersom behovet for infrastruktur er stort, kan det imidlertid oppstå flere problemer. For det første er det ikke automatikk i at utbygger godtar kostnaden for å opparbeide infrastrukturen. Den veiledende planen har ingen formell, rettslig virkning. Det kan føre til svært lange planprosesser, med dragkamper mellom kommunen og utbygger. Med en områderegulering i bunn er de rettslige forholdene avklart, og alle må forholde seg til dem. For det andre kan det føre til at opparbeidelsen av infrastrukturen blir stykkevis og delt. Det kan gå helt fint i noen områder, mens det vil være et problem i andre.

⁹⁴ «Håndbok utbyggingsavtaler – fra plan til gjennomføring», Norsk Eiendom, side 17.

⁹⁵ «Bygg21-rapport: Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse», 2018, side 14.

⁹⁶ «Bygg21-rapport: Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse», 2018, side 35.

En del infrastruktur vil det heller ikke være mulig å dele opp. For eksempel kan ikke et fortau bygges ti meter av gangen. Det betyr at første utbygger må ta hele kostnaden ved å oppfylle slike rekkefølgekrav, som lett skaper den allerede omtalte svarteper-situasjonen.

Områderegulering burde benyttes der man har behov for en helhetlig opparbeidelse av infrastrukturen i området. En områderegulering har en klar fordel når det kommer til å fordele ansvar for å opparbeide felles infrastruktur. Gjennom områderegulering kan kommunen, så langt det er mulig, utforme planen slik at ansvar for infrastrukturen fordeles mellom eiendommene⁹⁷.

Det er viktig at kommunen tar sin del av ansvaret for å oppfylle rekkefølgekravene som bare kommunen kan gjennomføre. I første rekke gjelder det sosial infrastruktur. Dersom kommunen ikke har tenkt til å følge opp dette ansvaret, bør det komme fram allerede i planprosessen, slik at det er mulig å regne på lønnsomheten av prosjektet under riktige forutsetninger.

Det kan være en fordel dersom utbyggerne går sammen om å lage en privatrettslig avtale om gjennomføring av planen, der de avklarer gjennomføringen og fordeler kostnadene⁹⁸.

De fleste modellene for gjennomføring fungerer bedre dersom flere grunneiere har en interesse av å gjennomføre planen. Det vil ofte være reguleringsformålet som vil avgjøre om det er lønnsomt å gjennomføre planen. Dersom et område er regulert slik at det bare skal bygges boliger på tomten til den ene grunneieren, mens grunneier nummer to har sin tomt regulert til friområde, vil det bare være grunneier nummer en som har et økonomisk insentiv til å bygge ut. Den andre grunneieren vil etter all sannsynlighet ikke starte utbygging på sin eiendom. Grunneier nummer 1 vil da også få hele kostnaden for å gjennomføre rekkefølgekravet. Det er en tyngre belastning enn det vil være dersom flere utbyggere er med på å dele på kostnaden. Hvilke formål man regulerer de ulike områdene til, vil avgjøre hvor mange som har interesse av å være med på å dele på kostnadene. Det kan derfor være et poeng å skape balanse mellom de ulike eiendommene på planstadiet, gjennom bruk av reguleringsformål. Dersom flere har et insentiv til å bygge ut, vil det være flere som er med på å dele på kostnadene for infrastrukturen.

⁹⁷ «Håndbok utbyggingsavtaler – fra plan til gjennomføring», Norsk Eiendom, side 17

⁹⁸ Norsk Eiendom, «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner», side 46.

Det kan være lettere å oppfylle rekkefølgekrav dersom de kan «sikres opparbeidet», heller enn at utbygger må opparbeide dem selv⁹⁹. Det samme vil gjelde for opparbeidelsesplikten. En slik ordning kan dessuten bli billigere for alle parter, da kommunen vil ha fradragsrett for inngående merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven § 8-1 og rett til kompensasjon for merverdiavgift etter kompensasjonsloven § 3.

Rekkefølgekravene burde utformes så presise og detaljerte at utbygger vet hva som forventes. Det betyr i utgangspunktet at kvalitetsnivået burde angis i bestemmelsene, eller i det minste være angitt på en etterprøvbar måte¹⁰⁰.

Dersom rekkefølgekravet må oppfylles på en annen tomt enn utbyggers er det viktig å putte inn gode mekanismer i reguleringsplanen. For det første kan reguleringsplanene utarbeides på en slik måte at reglene om innløsning og ekspropriasjon kan brukes. Dersom reguleringsplanen åpner for det kan en privat grunneier ekspropriere til oppfyllelse av opparbeidelsesplikten, jf. plan- og bygningsloven §§ 16-4 og 16-5. Kommunestyret kan ekspropriere til gjennomføring av reguleringsplanen etter § 16-2. Eventuelt kan man reise sak for jordskifteretten og endre eiendomsforholdene, jf. Jordskiftelova §§ 3-4 og 3-2. Ekspropriasjon og jordskifte er dramatiske virkemidler, som er svært arbeidskrevende å ta i bruk. Som regel vil bestemmelser om ekspropriasjon og urbant jordskifte være viktigere som et ris bak speilet, for å få i stand frivillige løsninger, som inngåelse av en utbyggingsavtale. Andre virkemidler er grensejustering, makeskifte eller tilleggskjøp¹⁰¹.

Som nevnt kan det være et problem at kostnadene til infrastruktur kommer på et tidlig tidspunkt i prosjektet, før prosjektet har begynt fått inn penger. Mange utbyggere vil rett og slett ikke ha midler tilgjengelig umiddelbart for å opparbeide infrastrukturen. Den enkleste måten å løse dette på er gjennom et kommunalt fond. Det fungerer slik at kommunen tar kostnaden for infrastrukturen, og får inn betaling på fondet fra de enkelte utbyggerne etter hvert som de setter i gang sin utbygging.

Det finnes ulike modeller man kan benytte seg av for å gjennomføre planen. I de enkle sakene, som er de aller fleste, kan hver enkelt utbygger ordne det hver for seg. I mer

⁹⁹ «Bygg21-rapport: Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse», 2018, side 14.

¹⁰⁰ «Håndbok utbyggingsavtaler – fra plan til gjennomføring», Norsk Eiendom, side 23.

¹⁰¹ Norsk Eiendom «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner» side 28.

komplekse tilfeller er det behov for en egen gjennomføringsorganisasjon. To ulike modeller for gjennomføring er en privat gjennomføringsorganisasjon og en kommunal gjennomføringsorganisasjon.

I en privat gjennomføringsorganisasjon går utbyggere går sammen om å lage et utbyggingsselskap som opparbeider infrastrukturen. Når infrastrukturen er opparbeidet overtar kommunen den. Utbyggingsavtalen blir da mellom kommunen og infrastrukturselskapet, med utbyggerne som garantister for forpliktelsene. En slik modell kan være nyttig ved store, komplekse infrastrukturtiltak som omfatter flere utbyggere¹⁰². En privat gjennomføringsorganisasjon fungerer best når man kombinerer den med en områderegulering. Utbyggingsavtalen kan da inngås på dette nivået. Man kan opprette et slikt selskap med tvang gjennom jordskifteloven § 3-10.

Med en kommunal gjennomføringsorganisasjon betaler hver enkelt utbygger for en forholdsmessig andel av infrastrukturen, med kommunen som koordinator. Den kommunale gjennomføringsorganisasjonen står ansvarlig for å opparbeide infrastrukturen. Utbyggingsavtalen inngås da på detaljreguleringsnivå, med den enkelte utbygger.

6.3 Nærmere om bruk av refusjon

Opparbeidelsesplikten gir mulighet til å sikre finansiering for flere infrastrukturtiltak. Dersom kommunen i planen gir bestemmelser om infrastruktur etter § 18-2, kan den sikre finansiering for enda flere tiltak.

Tiltak som opparbeides etter opparbeidelsesplikten har dessuten den fordelen at kostnadene kan fordeles på flere utbyggere gjennom reglene om refusjon.

Samtidig har refusjonsregelverket en svakhet i at det er begrenset hvilke kostnader man kan få refusjon for. Regelverket kan ikke brukes på parker, plasser, kaier, torg og annen aktuell infrastruktur som ikke inngår i veilegemet. Regelverket er også uegnet for kostnadsfordeling for store veianlegg grunnet strenge breddebegrensinger¹⁰³.

¹⁰² «Veileder utbyggingsavtaler», Kommunal- og regionaldepartementet, mai 2006, side 12 og 13.

¹⁰³ «Felles løft», Norsk Eiendom, side 19.

De refusjonspliktige eiendommene er de eiendommene som ligger inntil anlegget eller som anlegget går over. Også eiendommer som kan knytte seg til anlegget via privat vei eller private ledninger er refusjonspliktige. Eiendommer som ikke får verdistigning, skal ikke trekkes med blant de refusjonspliktige. Eventuelt må refusjonspliktig beløp reduseres.

Dersom de andre grunneiendommene ikke har en reguleringsplan, vil de ikke få en verdistigning. Da kan man ikke benytte seg av refusjonsreglene¹⁰⁴. I en slik situasjon ligger det derfor en klar fordel i å regulere området felles, gjennom en områderegulering.

Refusjonsreglene har en svakhet i at første utbygger kan måtte vente ganske lenge på å få dekket sine kostnader fra de øvrige grunneierne, etter saksbehandlingsreglene i §§ 18-8 til 18-12.

Det er ikke alltid rimelig å legge opp til at utbyggere er med på å betale før de selv er klare til å bygge ut. Det er imidlertid mulig å få de til å forplikte seg til et bidrag på et senere tidspunkt, typisk ved egen igangsetting¹⁰⁵. Kommunen kan da inngå utbyggingsavtaler med noen utbyggere, og ta i bruk refusjon overfor andre. Alle utbyggerne er da med i refusjonsfordelingen, men kommunen kan frafalle kravet når utbyggingsavtalen inngås¹⁰⁶.

Dersom en slik ordning er til hinder for at første utbygger setter i gang sin utbygging, ligger det likevel et tvangsmiddel i refusjonsplikten, som kan sikre at kostnadene blir mer jevnt fordelt. Lovverket åpner for flere løsninger, ut fra de konkrete forholdene som gjelder for det konkrete området.

Den praktisk viktigste funksjonen til refusjonsplikten kan slik være trusselen om at den kan brukes. Det er viktig for å kunne oppnå frivillige avtaler. Refusjonsplikten fungerer som et risikobak speilet¹⁰⁷. Denne funksjonen skal ikke undervurderes. Det vil være en klar fordel dersom reguleringsplanen utformes på en slik måte at reglene om refusjon kan brukes.

¹⁰⁴ Norsk Eiendom «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner», side 61.

¹⁰⁵ «Håndbok utbyggingsavtaler – fra plan til gjennomføring», Norsk Eiendom, side 17.

¹⁰⁶ «Håndbok utbyggingsavtaler – fra plan til gjennomføring», Norsk Eiendom, side 17.

¹⁰⁷ Norsk Eiendom «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner», side 47.

6.4 Nærmere om bruk av urbant jordskifte

Urbant jordskifte kan bare benyttes der reguleringsplanen har en bestemmelse om dette, jf. § 12-7 nr. 13. Uten en slik bestemmelse i reguleringsplanen vil det ikke være mulig å benytte seg av reglene om urbant jordskifte. Gjennom jordskifteretten kan man fordele verdiøkningen planen skaper. Det eneste som kreves, er at det står en bestemmelse om dette i reguleringsplanen.

Bestemmelsen definerer det nærmere området der verdiøkningen skal fordeles. Det er derfor viktig å være oppmerksom på hvilket område man ønsker å fordele verdiøkningen innenfor, allerede i reguleringsplanarbeidet.

Det er tilstrekkelig at én grunneier krever jordskifte, for at sak kan reises for jordskifteretten, jf. Jordskifteloven § 1-5.

For grunneieren som opparbeider felles infrastruktur kan en slik bestemmelse ha stor praktisk betydning. Som allerede nevnt skaper denne grunneieren verdier for de øvrige grunneierne. Urbant jordskifte er virkemiddelet for å fordele denne verdiøkningen. Det er også mulig å tenke seg at det kan være med å motvirke svartepersillet beskrevet ovenfor. Det er likevel verdt å være oppmerksom på at det ikke må slå ut slik. Første utbygger kan også være den som har den største verdiøkningen på sin tomt. Dersom det er tilfellet kan regler om urbant jordskifte fungere som et insentiv mot å ta det første steget. Det sentrale er å være bevisst på den konkrete situasjonen man har i planområdet, og finne de virkemidlene som er best egnet til å sørge for at planen gjennomføres.

Områderegulering har en stor fordel over detaljregulering i at det der kan gis bestemmelser om urbant jordskifte over et større område, jf. plan- og bygningsloven § 12-10 nr. 13 og § 3-30. Det får betydning siden fordelingen av verdiøkningen skjer innenfor planområdet.

Samtidig kan dette ivaretas gjennom at man gir en hensynssone om felles planlegging etter § 11-8 tredje ledd bokstav e i arealdelen eller en kommunedelplan. Denne hensynssonen må følges opp i en påfølgende detaljregulering, som gir en mulighet til å fordele verdiøkningen etter § 12-7 nr. 13.

Dersom verdiøkningen skal kreves inn må det reises sak for jordskifteretten. Det kan være langt enklere og smidigere heller å inngå en utbyggingsavtale. Det er likevel nyttig å ha regler

om urbant jordskifte i reguleringsplanen, slik at kommunen har et ris bak speilet, dersom en frivillig løsning ikke kan nås.

6.5 Nærmere om bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler inngås for å oppfylle rekkefølgekrav. Gjennom å inngå en utbyggingsavtale kan utbygger «sikre opparbeidelse» av rekkefølgekravet, og slik gjøre utbygging mulig.

Utbyggingsavtaler egner seg godt for utvikling og finansiering av felles infrastruktur over et større geografisk område¹⁰⁸.

Reguleringsplanen vil legge føringer for hvor god utbyggingsavtalen blir. Reguleringsplanens innhold og bestemmelser vil være førende for utbyggingsavtalens innhold¹⁰⁹. Dersom rekkefølgekravene ikke er realistiske, vil ikke en utbyggingsavtale kunne løse problemet¹¹⁰. Det er derfor viktig å treffe allerede ved utarbeidelsen av reguleringsplanen. Man må hele tiden finne balansen mellom hvilken infrastruktur det er nødvendig å opparbeide, og hvilke kostnader man skal legge på utbygger. En kostnad på utbygger er ikke bare en kostnad på utbygger, det kan også drive opp boligprisene¹¹¹.

Vilkårene for rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler er forskjellige. Rekkefølgekravet må bare være «nødvendig», jf. §§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10. For en utbyggingsavtale må tiltaket være både «nødvendig» og «forholdsmessig», jf. § 17-3. Et tiltak kan være et rekkefølgekrav, uten at det kan gå inn i en utbyggingsavtale. Det kan skape et praktisk problem, da man kan stille rekkefølgekrav som det ikke er mulig å følge opp i en utbyggingsavtale. Slike rekkefølgekrav vil være vanskeligere å oppfylle. Kommunen burde derfor ikke stille rekkefølgekrav som ikke oppfyller vilkåret «forholdsmessig», selv om dette ikke er et vilkår for et rekkefølgekrav.

¹⁰⁸ «Veileder for utbyggingsavtaler», Kommunal- og regionaldepartementet, mai 2006, side 17.

¹⁰⁹ «Bygg 21-rapport: Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse», Bygg 21, 2018, side 25.

¹¹⁰ «Bygg 21-rapport: Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse», Bygg 21, 2018, side 25.

¹¹¹ «Bygg 21-rapport: Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse», Bygg 21, 2018, side 25.

Den enkleste måten å inngå en utbyggingsavtale på er at kommunen og utbygger deler tiltakene mellom seg¹¹². Det vil være den enkle, naturlige måten å gjøre det på i de fleste utbyggingsavtaler.

Innholdet i avtalen vil variere etter det konkrete prosjektet. Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler i sin veileder at avtalen i alle fall inneholder bestemmelser om avtalens bakgrunn, formål, parter, avtalens stedlige virkeområde, avtalens saklige virkeområde, organisering av gjennomføringen, finansiering og kostnadsfordeling, grunnavståelse/grunnerverv, gjennomføring, ferdigstillelse, overtagelse transport av avtalen/salg av eiendom, varighet, tinglysning og sikkerhetsstillelse, forsikring, uforutsette forhold, mislighold og tvister¹¹³.

Det er en fordel å ta med en bestemmelse i utbyggingsavtalen om at utbyggingsavtalen ikke er til hinder for bruk av refusjonsregelverket¹¹⁴. Uten en slik bestemmelse vil retten til refusjon bortfalle når tiltaket påbegynnes, jf. § 18-8.

Alternativet til å inngå en utbyggingsavtale er å inngå en vanlig avtale. Fordelen er at en slik avtale ikke er underlagt de særlige prosessreglene som gjelder for utbyggingsavtaler, jf. § 17-4. Et alternativ kan være en teknisk opparbeidelsesavtale som kun regulerer krav til standard på materialer og arbeider utbygger skal utføre for kommunen¹¹⁵.

Forskuttering etter § 17-3 fjerde ledd kan være et praktisk alternativ til rene bidrag. Ved forskuttering blir offentlige tiltak opparbeidet av utbygger, med en plan om tilbakebetaling.

I områder med flere grunneiere og felles behov for infrastruktur kan det være en fordel å inngå en «områdemodell»¹¹⁶. En områdemodell er en felles utbyggingsavtale for flere

¹¹² «Vedlegg 2 til veileder om utbyggingsavtaler» Kommunal- og regionaldepartementet 7. juni 2007, side 12.

¹¹³ «Veileder om utbyggingsavtaler» Kommunal- og regionaldepartementet 6. mai 2006, side 34.

¹¹⁴ «Vedlegg 2 til veileder om utbyggingsavtaler» Kommunal- og regionaldepartementet 7. juni 2007, side 13 og 14.

¹¹⁵ «Bygg 21-rapport: Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse», Bygg 21, 2018, side 27.

¹¹⁶ «Håndbok utbyggingsavtaler – fra plan til gjennomføring», Norsk Eiendom, side 15.

utbyggere. En områdemodell fungerer best i sammenheng med en områderegulering, selv om det ikke er et krav for å inngå en områdemodell.

Områdemodeller har flere gode sider. Gjennom områdemodeller kan man fordele kostnadene på flere utbyggere, og slik enklere løse opp rekkefølgekravene. Områdemodeller gir slik en mulighet til å fordele kostnadene mer rettferdig, ved at kostnaden for det enkelte tiltak kan legges på den utbyggeren som utløser behovet. Slik kan man også løse problemet med gratispassasjerer. Områdemodeller kan gi en mer helhetlig utvikling av området, da det uten områdemodeller fort kan bli slik at kommunen må «plassere» de ulike tiltakene ut i de forskjellige utbyggingsavtalene, med en stykkevis og delt utvikling av området som en konsekvens.

Utbyggere kan ha ulik interesse av å oppfylle. Det er frivillig om man ønsker å inngå en utbyggingsavtale, jf. § 17-1. Reguleringsformålene vil bestemme om de ulike grunneierne er interesserte i å være med på en utbyggingsavtale. Det gir større sjanse for å benytte en områdemodell dersom reguleringsplanen er utformet på en slik måte at det er balanse mellom de ulike grunneiernes verdiskapning og kostnader etter planen, og flere utbyggere har en interesse av å bygge ut.

Utbyggingsavtaler er frivillige avtaler mellom kommunen og utbygger. De krever ikke den samme rettslige prosessen som ekspropriasjon, refusjon og urbant jordskifte. Det gjør dem til en enklere og smidigere løsning enn de mer dramatiske tvangsmidlene. Samspillet mellom tvangsmidlene og utbyggingsavtalen burde være slik at tvangsmidlene ligger der som et ris bak speilet, som bidrar til at partene inngår en frivillig løsning gjennom en utbyggingsavtale.

7 Hva er en hensiktsmessig bruk av de kommunale planverktøyene?

Med bakgrunnen i drøftelsen overfor går det an å svare på oppgavens hovedproblemstilling.

Svaret er konkret, og vil avhenge av de konkrete forholdene i den konkrete saken.

Detaljregulering burde være det normale utgangspunktet når man regulerer et areal. Det er normalt mindre arbeidskrevende å utarbeide en detaljregulering enn en områderegulering.

Ved vedtakelsen av en detaljregulering er det en lang rekke regler som sørger for å ivareta hensynet til miljø og samfunn.

Dersom kommunen skal planlegge et større område i sammenheng kan den benytte seg av en kommunedelplan eller en områderegulering. Gjennom en områderegulering kan den gi mer detaljerte avklaringer. En kommunedelplan egner seg best som en overordnet, strategisk plan, som drar de lange linjene i utviklingen av et område. Det er mindre arbeidskrevende å utarbeide en kommunedelplan enn en områderegulering. Valget mellom en kommunedelplan og en områderegulering burde gjøres ut fra ønsket detaljeringsgrad i planen.

Områderegulering egner seg godt der utviklingen av området har et langt tidsperspektiv, det er behov for å fordele kostnader og verdiøkning over et større område, eller man skal planlegge flere funksjoner inn i et område.

For gjennomføringen er det viktigste er å ha et avklart forhold i planprosessen til kostnaden for opparbeidelse av infrastruktur, og hvordan denne skal fordeles. Grunnlaget for gjennomføringen legges i en god planprosess, der interne motsetninger er løst, og kostnadene er jevnt fordelt mellom de ulike utbyggerne. Områderegulering vil i mange tilfeller være bedre egnet til å fordele kostnader mellom flere utbyggere. Reglene om ekspropriasjon, refusjon og urbant jordskifte er dramatiske tvangsmidler, som har som sin viktigste funksjon å være et ris bak speilet for å bidra til en frivillig løsning. Den mest smidige måten å sikre gjennomføring av planen på er gjennom inngåelse av en utbyggingsavtale.

Referanseliste

Lover og forskrifter

Lov av 27. juni 2008, Plan- og bygningsloven

Lov av 21. juni 2013, Jordskiftelova

Lov av 19. juni 2009, Merverdiavgiftsloven

Lov av 12. desember 2012, Merverdiavgiftskompensasjonsloven

Forskrift av 21. juni 2017, Konsekvensutredningsforskriften

Forskrift av 26. mars 2010, Byggesaksforskriften

Forarbeider og andre publikasjoner fra det offentlige

Ot.prp.nr.32 (2007-2008)

SOM-2017-1921

«Reguleringsplanveileder», Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Ot.prp.nr.45 (2007-2008)

Kommunal- og regionaldepartementets uttalelse i sak 05/2108 av 17. oktober 2005

Kommunal- og moderniseringsdepartementet rundskriv H-1/06

Sivilombudsmannen i sak SOM 2018/3829 (30. august 2019)

Prop.149 L (2015-2016)

T-2009-9001

Sivilombudsmannen i sak SOM-2015-1365

NOU 2003:24

Ot.prp.nr.22 (2004-2005)

KMD sak 15/3677

Kommunal- og regionaldepartementet «Veileder for utbyggingsavtaler»

«Veileder utbyggingsavtaler», Utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet mai 2006

Kommunal- og moderniseringsdepartementet i sak 15/2529

Prop.101 L (2012-2013)

T-2016-1442

Prop.121 L (2013-2014)

Rundskriv H-05/02, Kommunal- og regionaldepartementet

«Vedlegg 2 til veileder om utbyggingsavtaler» Kommunal- og regionaldepartementet 7. juni 2007

Rettsavgjørelser

TOSLO-2018-132587

TOSLO-2018-104016

RG-2000-864

Bøker

Pedersen, Plan- og bygningsloven med kommentarer (2018)

Rapporter

«Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning utbyggingsavtaler», Kommunal- og regionaldepartementet 2009

Norsk Eiendom, «Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner»

«Håndbok utbyggingsavtaler – fra plan til gjennomføring», Norsk Eiendom

«Bygg21-rapport: Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse», 2018

«Håndbok utbyggingsavtaler – fra plan til gjennomføring», Norsk Eiendom

“Felles løft”, Norsk Eiendom

Øvrige kilder

Kommuneplanens arealdel 2017-2026 Tromsø kommune

<https://www.tromso.kommune.no/omraaderegulering-nordbyen-plan-nr-1846.361879.no.html>

<https://foyentorkildsen.no/nyheter/reguleringsplanens-betydning-for-fordelingen-av-infrastrukturkostnader/>

